Année 1957. — N° 10. Le Numéro : 15 francs. 5 Avril 1957.

JOURNAL OFFICIEL

DE LA REPUBLIQUE FRANÇAISE

AVIS ET RAPPORTS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE

ABONNEMENTS : METROPOLE ET FRANCE D'OUTRE-MER : 250 fr. ; ETRANGER : 450 fr.
(*Compte chèque postal :* 9063.13, Paris.)

PRIÈRE DE JOINDRE LA DERNIÈRE BANDE aux renouvellements et réclamations | DIRECTION, RÉDACTION ET ADMINISTRATION QUAI VOLTAIRE, N° 31, PARIS-7e | POUR LES CHANGEMENTS D'ADRESSE AJOUTER 20 FRANCS

SESSION DE 1957

Séance du Mardi 26 Mars 1957.

SOMMAIRE

Etude des privilèges fiscaux susceptibles de susciter les placements de l'épargne (1).
Projet de loi n° 256 modifiant et complétant le titre IV du « Registre de commerce » du livre Ier du code de commerce (1).

ETUDE DES PRIVILEGES FISCAUX SUSCEPTIBLES DE SUSCITER LES PLACEMENTS DE L'EPARGNE

(*Question dont le Conseil économique s'est saisi lui-même en application de l'article 1er de la loi organique du 20 mars 1951 et de l'article 28 de son règlement intérieur.*)

1° Rapport présenté, au nom du Conseil économique, par M. J.-F. Compeyrot.

SOMMAIRE

1re PARTIE. — *Quelles sont les raisons valables de l'impôt personnel progressif sur le revenu ?*
L'individu et le groupe familial devant le problème de l'épargne et du placement.
L'épargne des sociétés par rapport aux actionnaires.
L'investissement par l'État et l'épargne privée.

2e PARTIE. — *L'aménagement de la surtaxe progressive en vue de promouvoir l'épargne individuelle et son placement économique.*
A. — Franchise total ou partielle du revenu personnel consacré à l'investissement.
Théorie de l'impôt personnel limité à la dépense.
L'avantage technique.
L'argument politique.
L'avantage économique.
La loi du 10 avril 1954.
La polémique autour de la loi du 10 avril 1954. — Critiques et réponses.
La solution bâtarde des certificats d'investissement.
L'exonération des primes d'assurances-vie.
Champ d'application et limitation des formules de la détaxation du revenu épargné.
B. — Exonération totale ou partielle des produits des placements.

3e PARTIE. — *En manière de conclusion.*

L'objet de la saisine déposée par le groupe des travailleurs C. F. T. C. concernait exclusivement l'étude des « incidences des avantages fiscaux accordés aux différentes catégories de certificats d'investissement au triple point de vue économique, budgétaire et social ».

En fait, il n'y a eu que deux émissions par l'Etat de certificats d'investissement selon la formule compliquée des décrets n° 53-1201 du 1er décembre 1953, n° 54-1196 du 3 décembre 1954 et n° 54-1327 du 31 décembre 1954, dont le succès a été relativement modeste (150 milliards).

Dès lors, il est apparu à votre commission des finances qu'il y avait lieu d'élargir la saisine primitive et de l'étendre à une étude plus générale des privilèges fiscaux susceptibles de susciter les placements de l'épargne... ou de ne pas les pénaliser.

Votre commission des finances a d'abord considéré que, d'une façon générale, les besoins de l'investissement (ne fût-ce que pour porter l'appareil de production énergétique au niveau du volume de la production générale) exigeraient dans les prochaines années (d'ici 1961) une élaboration d'épargne en vue du placement, dont le rythme dépasserait l'accroissement probable du revenu national. En second lieu, la commission des finances ne pouvait pas manquer d'être frappée par le succès des emprunts 3,5 p. 100 1952 et 5 p. 100 1956, tous deux assortis d'exonérations permanentes ou temporaires de surtaxe progressive pour leurs intérêts. La récente loi du 5 mars 1957 (*J. O.* du 7 mars) a prévu une semblable exonération pendant un délai de 5 ans en faveur des intérêts des emprunts émis pas le Trésor avant le 31 décembre 1957. Application immédiate de

(1) Le compte rendu analytique des débats consacrés à cette question figure au *Bulletin du Conseil économique* n° 12 du 27 mars 1957.

cette loi a été faite par le décret du 6 mars 1957 relatif à l'émission des bons 5 p. 100 1957 à prime indexée. Bref, il y a un problème général des exonérations fiscales en vue de favoriser l'effort d'épargne correspondant au principe contenu dans l'article 34 de la loi 54-404 du 10 avril 1954 et un problème subsidiaire des meilleures formules à employer.

A l'encontre de la formation et du placement de l'épargne, les répercussions de l'impôt sur le revenu peuvent s'analyser ainsi :

— dans un premier stade, le prélèvement fiscal ampute la partie du revenu des personnes physiques qui, devenant épargne, aurait eu vocation d'investissement;

— dans un second stade, l'impôt, s'exerçant sur le produit des placements, influence défavorablement la propension des particuliers à épargner en vue des profits.

Toutefois, on doit noter que — *aux fins mêmes de ses propres investissements* — l'Etat a apparemment avantage à s'adresser à l'impôt sur le revenu plutôt qu'à l'épargne, tandis que l'avantage fiscal de l'Etat s'exerce manifestement au détriment des possibilités de financement des investissements privés.

S'agissant spécialement de la surtaxe progressive, le problème revêt un autre aspect. Le prélèvement fiscal amputant le revenu des personnes physiques dans une proportion d'autant plus importante que celui-ci est plus grand, met obstacle aux possibilités de placement les plus considérables et les plus faciles à appliquer au financement des investissements économiques. Non seulement le facteur matériel de la réduction du revenu disponible va en s'aggravant, mais c'est surtout — peut-être — le facteur psychologique de la propension à l'épargne en vue du profit des placements qui est de plus en plus entamé par la stérilisation croissante de ce profit. Le marginalisme Keynesien trouve ici son application.

Telles sont les données théoriques générales de la saisine élargie.

Il ne suffirait pas de conclure qu'il y a antinomie entre le principe de l'impôt personnel progressif sur le revenu et le besoin économique d'épargne individuelle pour les investissements... et ensuite de faire un choix.

Il faut encore examiner s'il est souhaitable et possible de trouver, dans la masse des petites et moyennes épargnes, les capitaux dont la formation sur les gros revenus est exclue par la surtaxe progressive. Enfin, il faut tout de même se demander si la solution au problème de l'épargne et de l'investissement est bien d'ordre fiscal ou jusqu'à quel point elle peut l'être.

C'est à l'analyse rapide de cet ensemble de questions qu'est consacrée la première partie du rapport.

La présente étude a été facilitée par les auditions de M. Denizet, censeur auprès de la Banque d'Algérie, de M. Laxan, inspecteur des finances, chargé de mission à la direction générale des impôts, et de M. Maurice Lauré. Que ces personnalités soient remerciées de leur contribution si efficace aux travaux du Conseil économique.

PREMIERE PARTIE

QUELLES SONT LES RAISONS VALABLES DE L'IMPOT PERSONNEL PROGRESSIF SUR LE REVENU ?

Votre commission des finances a jugé qu'il était tout à fait inutile de reprendre l'inépuisable débat sur la légitimité sociale de l'impôt personnel progressif, d'autant que les partisans célèbres de la progressivité, de Jean-Jacques Rousseau, Montesquieu, Condorcet, John Stuart Mill, J.-B. Say à Sir Vernon Harcourt et à M. Caillaux, et ses adversaires non moins éminents, d'Adam Smith, Proudhon, Paul Leroy-Beaulieu à Stourm, n'ont, en doctrine, jamais envisagé, et en fait très rarement entrevu le problème qui nous occupe.

Par contre, il convient de s'arrêter sur le phénomène du financement du développement économique du XIXe siècle, assuré par la progression des placements de l'épargne en fonction même de l'accroissement des revenus distribués au titre de ses placements, *et en l'absence de tout impôt progressif personnel sur les revenus.* La supertax britannique date de 1910 après, il est vrai, quelques essais de transformation de l'Income-Tax en impôt dégressif (1907). Ainsi vérifiée, la loi irrésistible de l'accumulation capitaliste formulée par Karl Marx a suscité une nouvelle théorie de l'impôt progressif sur le revenu tendant à résoudre trois problèmes économiques essentiels par le frein et les limites imposés à l'enrichissement individuel capitaliste :

— la dispersion dans le monde, de capitaux en quête d'emplois lucratifs à partir de certains centres de formation (Angleterre, France) et au détriment des salaires dans le voisinage même des richesses privées en perpétuel accroissement;

— la concentration ou la diffusion de la richesse capitaliste privée à l'intérieur de ces centres de formation : en cas de diffusion, c'est la multiplication des rentiers qui est appelée à bénéficier du surtravail salarial;

— la concentration du commandement économique par le moyen des combinaisons financières et le primat économique des financiers.

En d'autres termes, au moment où l'on a créé l'impôt sur le revenu, il s'agissait moins pour les économistes les plus clairvoyants de compenser par la progressivité de l'impôt direct sur le revenu l'injustice sociale des impôts indirects ou de proportionner le sacrifice fiscal aux avantages des hiérarchies sociales de fortune, que de confisquer l'enrichissement excessif pour mettre l'Etat en mesure de s'opposer aux volontés de puissance économique et, par sa propre puissance financière, d'introduire peu à peu dans l'ordre économique et social les principes dont il se réclamait dans l'ordre politique.

Or, les deux guerres mondiales ont précipité, du moins en France, la solution des problèmes que l'impôt progressif sur le revenu avait vocation de résoudre : faillite des placements à l'étranger, destruction de l'accumulation des fortunes et des revenus capitalistes par l'inflation, nationalisations et économie de plan. Par suite, c'est sur des conditions complètement nouvelles de la formation de l'épargne individuelle et de son placement, faisant l'objet du paragraphe suivant, que s'exerce l'impôt personnel progressif sur le revenu, sans autre raison valable que l'applatissement de la hiérarchie des revenus disponibles aussi bien pour la consommation que pour l'épargne, ce qui est d'ailleurs conforme à une conception générale des finances publiques tendant à la redistribution du revenu national.

Au cours de la discussion de ce paragraphe, deux opinions essentielles ont été présentées.

Un membre du groupe de la pensée française a fait remarquer que dans les pays où il n'y a pas d'impôt personnel progressif sur le revenu (du moins efficace) et où la concentration des fortunes privées laisse des excédents disponibles de revenus considérables — ce qui est le cas général des pays sous-développés — on constate que ces possibilités d'investissement ne vont pas à des entreprises de développement économique et de mise en valeur industrielle, mais presque exclusivement à l'accroissement de la propriété foncière. En conséquence, il ne paraît pas démontré qu'il y ait *naturellement* un rapport direct de cause à effet entre l'appropriation par l'Etat des excédents disponibles les plus considérables et la formation de capitaux indispensables à l'investissement dans la construction économique moderne.

Un autre membre du groupe de la pensée française a fait observer que les inconvénients signalés de la surtaxe progressive à l'encontre de la formation des capitaux par l'épargne seraient en quelque sorte neutralisés, si le produit de la surtaxe progressive était affecté spécialement aux investissements. Subsidiairement, cette affectation impliquerait un plan général d'investissement public et privé.

L'individu et le groupe familial devant le problème de l'épargne et du placement.

La commission des finances a estimé que dans le cadre de la saisine actuelle, il est impossible et contre-indiqué d'aborder la discussion, au fond, de tous les problèmes posés par le financement des investissements au moyen de l'épargne privée. Il n'en est pas moins nécessaire, voire indispensable, d'esquisser un tableau général de certains de ces problèmes en rapport avec la fiscalité.

On nous permettra une observation préalable. Autant il était logique, dans le système capitaliste tel qu'il existait avant les deux guerres mondiales, de recommander à toutes les classes sociales de se priver en matière de consommation, dans un but de prévoyance ou d'enrichissement progressif par l'épargne, autant, dans le système économique qui postule l'élévation du niveau de vie et le plein emploi par l'accroissement de la production, il paraît quelque peu paradoxal de préconiser en même temps des restrictions de consommation en vue de l'investissement et de promouvoir le développement du marché des biens consommables au moyen des sollicitations de plus en plus pressantes de la publicité, de la vente à crédit des biens d'équipement individuels et familiaux, etc. sans compter les chefs d'accroissement de dépenses au titre du rajustement des loyers, etc.

Quoi qu'il en soit de l'utilité, voire de la nécessité économique de la dépense, il y a, à la base de l'effort personnel de contention de la dépense en vue du placement, le problème de l'efficacité de l'épargne, et résoudre les impératifs inéluctables de la vie moderne individuelle ou familiale.

Or, nous constatons qu'à l'échelon de l'individu ou du groupe familial (1) la stérilisation de l'accumulation capitaliste par l'inflation et autres conséquences des deux guerres, signifie que les revenus des placements anciens transmis par le système de la dot ou de l'héritage, n'interviennent, presque plus ou plus du tout, par leur remploi dans la formation du volume de capitaux correspondant aux simples précautions de prévoyance. A cet égard, il est à noter que d'après une enquête de l'A. P. B. sur les 2,2 millions de dossiers-titres en dépôt dans les banques, 77 p. 100 sont inférieurs à un capital d'un million tandis que les portefeuilles égaux ou supérieurs à 10 millions de capital représentent seulement 1,5 p. 100 du total (sociétés comprises).

Pratiquement il reste donc beaucoup moins de 20.000 rentiers à l'abri des vicissitudes de la vie par les revenus de leurs capitaux. En outre, il convient de tenir compte dès la génération présente et surtout pour l'avenir de l'allongement de la durée de la vie humaine, c'est-à-dire de la vieillesse. Loin de nous la pensée de considérer que cet allongement de la vie est une fatalité antiéconomique. Dans un corps social où la formation de la jeunesse et la vie active sont de plus en plus dominées par la technique, la vieillesse devrait fournir un complément indispensable d'apport culturel et expérimental. Mais ceci implique d'une part que les revenus provenant des capitaux constitués par l'épargne de la vie active, seront affectés de plus en plus et pour des périodes de plus en plus longues à la consommation des vieillards, au lieu d'être remployés en investissements. D'autre part, le transfert de ces capitaux par héritage tend à atteindre l'héritier lui-même au bord de la vieillesse. Cependant il convient d'observer que les vieillards sont généralement attachés à la conservation du capital, et qu'au contraire les capitaux mis en possession de personnes trop jeunes, à titre d'héritage ou de dot, sont souvent désinvestis au profit de la consommation. Enfin, d'une manière générale, le relèvement des taux de natalité détermine la dispersion des patrimoines familiaux.

Bref, au phénomène général de l'accumulation capitaliste succède un processus dans lequel l'épargne en vue du placement doit se former essentiellement, et de plus en plus, sur les gains professionnels, tandis que la capitalisation proprement dite des revenus des placements ne peut guère dépasser la durée de la vie humaine.

Dès lors, comme on ne peut épargner que si l'on dispose d'excédents de revenus sur les besoins de la consommation, il y a nécessairement un seuil de départ et il s'agit de savoir à quel résultat d'enrichissement ou de simple prévoyance on peut aboutir par le placement de l'épargne. En la matière, il est intéressant de considérer un *curriculum vitæ* optimum, mais ne dépassant pas des ambitions réalisables. Il est évident qu'en deçà de cette réalisation le problème de l'épargne consacrée aux placements dans un but de prévoyance devient de plus en plus difficile, et qu'au delà, les cas d'espèces deviennent de plus en plus exceptionnels.

Soit donc un gain professionnel réalisé à partir de trente ans et pendant dix ans à la moyenne annuelle de 1.200.000 francs, total 12 millions de francs; pendant quinze ans, à la moyenne annuelle de 2.400.000 francs, total 36 millions de francs, et pendant dix ans à la moyenne annuelle de 3.600.000 francs, total 36 millions de francs. Or, la surtaxe progressive, en prenant le cas du contribuable marié sans enfant, aura amputé ce revenu total de 15.235.000 francs en le ramenant à 68.765.000 francs. Pour que le bénéficiaire puisse s'assurer par le placement de son épargne un revenu de vieillesse égal à la moitié de son salaire de fin de carrière, soit 1.800.000 francs par an, il faudrait, au taux de placement de 5 p. 100, qu'il ait constitué un capital de 36 millions de francs, autrement dit l'équivalent de la moitié sensiblement de tout son gain pendant sa vie active, sous déduction de la surtaxe progressive. Dans l'hypothèse tout à fait optimiste où nous nous sommes placés et s'agissant de constituer un revenu de vieillesse, simplement égal au salaire de départ de « chef de famille » (de 30 ans à 65 ans), soit 1.200.000 francs par an, il faudrait consacrer à la formation du capital correspondant soit 24 millions de francs, plus du tiers de tout le gain de la vie active.

Il n'y a pas de volonté d'épargne qui puisse réaliser un pareil tour de force, même en tenant compte de la règle de l'intérêt composé appliquée aux annuités successives qui, par la force des choses, seront très faibles au début. De même, si l'on peut, par l'ingéniosité des placements (dont nous parlerons dans la deuxième partie du rapport) valoriser le capital placé en négligeant plus ou moins l'intérêt, ce n'est pas toujours sans risques. Et le plus grand de tous serait que dans les transactions en Bourse, les épargnants fassent tous la même chose *raisonnable* en même temps.

De là découle la nécessité de l'épargne-répartition pour atteindre les objectifs que l'épargne individuelle consacrée aux placements ne peut pas atteindre à elle seule. Sans doute, par là même, la faculté de placement de l'épargnant est diminuée. Mais dans le monde où nous vivons, une formule n'exclut pas l'autre, au contraire.

En effet, l'épargne-répartition peut être, selon les activités professionnelles et la hiérarchie des revenus, soit principale avec un complément de l'épargne de placement, soit subordonnée comme complément de cette épargne. Son efficacité en tout état de cause est strictement limitée par la condition impérative que l'équilibre entre les cotisations et les prestations soit assuré selon le nombre et la hiérarchie des unes et des autres. Il en résulte, d'ailleurs, que l'administration de l'épargne-répartition exige un investissement de garantie, ou d'ajustement.

Cependant, à côté de la vieillesse, qui n'est pas un risque, mais une quasi-certitude, le devoir moral de tout individu avant charge d'âmes et qui ne peut compter avant de longs efforts d'épargne sur des capitaux suffisants, est de se couvrir contre les risques de l'existence par le mécanisme de l'assurance. Incontestablement, l'assurance détermine un investissement économique, toutefois limité aux réserves mathématiques puisqu'une partie des primes est redistribuée à raison même des risques qui sont devenus réalité.

Ainsi, l'épargne individuelle n'est pas seulement un effort de compression de la consommation superflue, mais la recherche d'un équilibre entre diverses obligations avant d'être un choix des placements. Or, selon les situations et les âges, forcément divers, l'équilibre approprié à chaque individu (sans compter les erreurs d'appréciation) correspond à des résultats très différents pour l'investissement économique.

C'est là qu'il convient de faire la remarque essentielle dans la perspective de la saisine:

— que la partie du revenu consacrée à l'épargne-répartition n'est pas comprise dans le revenu professionnel assujetti à la surtaxe progressive;

— que la partie du même revenu consacrée aux primes d'assurance vieillesse (répartition partielle) est déduite pour le calcul de la surtaxe progressive;

— *mais que la partie des revenus consacrée à l'épargne-placement est (sauf une timide exception) imposable.*

Evidemment, ce n'est pas l'exonération à la surtaxe progressive de l'épargne consacrée aux placements qui serait susceptible de déterminer (d'ici 1961) un accroissement de cette épargne plus important que l'augmentation du revenu national. Pour cela, il faudrait, à tout le moins, que l'épargne soit sollicitée par l'espoir de l'enrichissement voire d'un enrichissement rapide. Certes, nous savons que la surtaxe progressive s'y opposerait, mais il y a d'autres raisons, hélas!

En l'état actuel des choses, la simple prévoyance a bien des difficultés à être satisfaite et voilà où est le véritable mal.

(1) En France spécialement le phénomène de l'accumulation capitaliste était caractérisé par la constitution de véritables « souches » familiales de capitalisation du revenu patrimonial. Combinées avec un faible taux de natalité la concentration et la progression des patrimoines familiaux étaient ainsi assurées.

L'épargne des sociétés par rapport aux actionnaires.

Le problème de l'incidence de la fiscalité sur la formation de l'épargne privée en vue de l'investissement ne pouvait pas manquer d'entraîner la commission des finances à envisager et à discuter de ce point de vue le processus de valorisation des investissements privés ayant formé ou appelés à compléter le capital des sociétés.

Autrement dit, si l'on fait abstraction de toutes les questions suscitées par la Bourse en matière de placement de l'épargne privée, il est incontestable que la gestion des sociétés a contribué dans le passé et contribue fréquemment à valoriser le capital investi, non seulement par la prospérité de l'entreprise, mais par une véritable épargne de celle-ci sur les bénéfices disponibles ainsi affectés à l'investissement. De là résulte une réduction des dividendes ou revenus distribués, ou plutôt un rythme ralenti des distributions en rapport avec l'accroissement des réserves. Tel est le principe qui semble offrir pour l'actionnaire l'avantage apparent d'éviter la ponction de la surtaxe progressive personnelle sur l'épargne affectée à l'investissement; autrement dit, de s'enrichir par une valorisation de son portefeuille-titres complétant ou remplaçant sa propre épargne en évitant l'amputation de l'impôt personnel progressif.

Théoriquement, l'imputation d'une partie du bénéfice de l'entreprise à la valorisation du capital associatif présente sur la distribution de ce bénéfice (dans la perspective d'un réinvestissement par l'attributaire) l'avantage fiscal de supporter seulement la taxe proportionnelle des sociétés au taux de 41,80 pour 100 tandis que la partie du bénéfice distribué comporte le même prélèvement de 41,80 p. 100 plus la taxe proportionnelle des personnes physiques, soit 19,80 p. 100 du restant (ensemble 61,60 p. 100 du bénéfice) plus la surtaxe personnelle progressive sur le restant qui peut varier entre 13 p. 100 et 40 p. 100 et plus.

Dans ces conditions, bien des erreurs ou des pratiques contestables des sociétés en matière d'investissement non rentables, paraissent selon la hiérarchie des revenus des actionnaires, plus ou moins acceptables par comparaison avec le prélèvement de la surtaxe personnelle progressive. Autrement dit, il y a un problème du gaspillage des capitaux en liaison avec la surtaxe progressive.

Toutefois, il est à considérer, que les besoins de capitaux pour l'investissement économique sont si grands par rapport aux possibilités de placement des personnes physiques que l'épargne des personnes morales paraît, jusqu'à un certain point, économiquement indispensable, la contention de la consommation résultant de la réduction « d'office » du revenu privé disponible.

Dans l'optique de la saisine, il y a lieu d'établir une distinction essentielle entre les habitudes et traditions de la gestion des sociétés françaises (souvent en opposition avec les méthodes étrangères) remontant à une époque où n'existaient ni l'impôt sur les sociétés, ni la surtaxe personnelle progressive et l'autofinancement qui caractérise une méthode de financement à peu près universelle de l'extension et de la modernisation de l'équipement des entreprises.

Dans le passé, les réserves avaient pour objectif une sorte d'enrichissement financier des sociétés, qui ne correspondait pas nécessairement à l'accroissement des moyens matériels de production de l'entreprise, encore que cet enrichissement ait servi très souvent de moyen à la politique de concentration du commandement économique par le jeu des participations. Le fin du fin de cette méthode de gestion typiquement française était l'amortissement financier de cette richesse de manière à la faire figurer dans les bilans pour un chiffre très inférieur aux existences réelles. Ainsi se formait ce que l'on appelait les réserves occultes. Cette accumulation capitaliste par les sociétés a été mise en évidence au moment des nationalisations. Les actionnaires indemnisés sur la base du cours moyen en Bourse selon une période de référence, ont été plus ou moins frustrés de ces richesses soigneusement dissimulées. Encore aujourd'hui, on constate que des sociétés ayant perdu, pour des raisons diverses, leur exploitation, n'en demeurent pas moins prospères et ne déçoivent pas leurs actionnaires. Un de ceux-ci caractérisait cette situation dans une récente assemblée générale en disant « les entreprises peuvent disparaître, les conseils d'administration, eux, restent perpétuels ».

En dépit de l'écran comptable et juridique qui demeure le même, l'autofinancement procède d'une conception complètement différente. Concernant exclusivement l'extension et la modernisation des entreprises, il apporte, dans la méthode de gestion française, une correction absolument indispensable qui est l'accélération de l'amortissement économique par rapport à l'amortissement financier. Autrement dit, on a reproché, avec raison, à la gestion française d'avoir grand souci d'amortir les charges financières et de perpétuer l'utilisation d'outillages trop usés ou désuets. Avec l'accélération moderne des découvertes et de la mise en œuvre des perfectionnements techniques, l'autofinancement est une nécessité quasi générale de la gestion.

Or, l'autofinancement pose deux problèmes qui déterminent sa limite rationnelle. D'une part, la possibilité de prélèvement sur le bénéfice d'exploitation est directement liée au niveau des prix de la production. Que celui-ci soit fixé par la concurrence ou par voie d'autorité, il importe que la tendance générale à l'autofinancement n'aboutisse pas à la hausse des prix en tant que conséquence ou en vue de l'accroissement des possibilités. D'autre part, dans le système concurrentiel aussi bien que dans le régime des prix imposés, les prix s'établissent en fin de compte au niveau de celui des entreprises marginales. Mais alors intervient, pour ces dernières, la difficulté de financer des outillages nécessitant un amortissement économique très rapide par recours aux placements de l'épargne privée et d'harmoniser l'amortissement de leurs charges financières avec l'amortissement économique. A la limite, il est certain qu'une entreprise se trouvant dans la nécessité de financer par émission d'obligations l'outillage qui doit se renouveler tous les dix ans, par exemple, ira à la faillite si le niveau des prix ne lui permet pas d'assurer l'amortissement de sa charge obligataire qui est appelée à croître indéfiniment si l'on veut l'étaler (vingt-cinq ans par exemple) sur une durée supérieure à celle de l'amortissement économique.

Un représentant du groupe des entreprises nationalisées a fait remarquer que les considérations qui précèdent ne sauraient préjuger de l'application judicieuse de l'autofinancement proprement dit aux plus rentables des extensions et modernisations des équipements des entreprises, alors que le mécanisme fiscal de l'amortissement indiqué un peu plus loin est plutôt de nature à faciliter les erreurs.

Dès lors, il convient de souligner que l'abus le plus dommageable pour les actionnaires dans la pratique élargie du financement sur les bénéfices vient probablement de l'application de la taxe sur les sociétés au taux de 41,80 p. 100 à des investissements différents de la constitution d'outillages justiciables de l'amortissement accéléré; par exemple, à des acquisitions de portefeuilles-titres nécessitant un prélèvement sur les bénéfices qui représente le prix majoré en fonction de l'impôt de 41,80 p. 100 à l'occasion de l'achat ou de la souscription.

La commission des finances a estimé que la discussion du taux différentiel de 41,80 p. 100 de la taxe sur les sociétés ne rentrait pas dans l'objet de la saisine et qu'il suffisait de poser le problème. Elle a concentré son attention sur le point de savoir si l'exonération du revenu personnel épargné et consacré au placement dans l'économie privée serait de nature à faciliter les investissements en réduisant les abus de financement direct sur le bénéfice des sociétés et en permettant des distributions plus importantes aux actionnaires.

Un représentant du groupe de la Pensée française a exprimé l'idée que l'évolution financière du capitalisme vers la concentration à base de constitution de participations importantes aboutit à éloigner les conseils d'administration des actionnaires et amène peu à peu les premiers à considérer que les entreprises sont en quelque sorte leur bien propre et que la distribution des dividendes devient une charge financière de chaque entreprise et de l'ensemble dont la réduction est plus ou moins souhaitable. Une grande partie de la commission a donné son assentiment à cette critique.

Sans entrer dans tous les problèmes que pose le taux différentiel en rapport avec les participations et les filiales, votre commission des finances a conclu que le financement direct par l'épargne privée déterminerait un contrôle plus strict des conseils d'administration et qu'à cet égard le principe de l'exonération de l'épargne des personnes physiques consacrée à l'investissement privé devait être retenu.

L'investissement par l'Etat et l'épargne privée.

Dans un climat de sous-investissement endémique, l'Etat d'ores et déjà est devenu un rouage indispensable en matière d'investissement, qu'il s'agisse aussi bien des investissements publics ou des organismes nationalisés que des diverses aides à l'investissement privé (avances, bonifications d'intérêts, etc.).

Or, l'Etat peut s'adresser à l'impôt et à l'épargne du public.

Il a été déjà indiqué d'une part que les perceptions fiscales coûtent évidemment moins cher à l'Etat que les ressources empruntées, mais il convient d'ajouter d'autre part, que dans la substitution apparente de l'emprunt à l'impôt le prélèvement fiscal est seulement reporté ou étalé par l'amortissement contractuel jusqu'à l'échéance de la Dette publique, sauf création de rentes perpétuelles. Inversement (voir le rapport de M. Babau sur l'ampleur et les conséquences financières et monétaires du déficit du budget et des charges de trésorerie) (1), l'endettement de l'Etat peut croître sans grand inconvénient avec l'augmentation des produits fiscaux, en fonction de l'accroissement du revenu national, l'emprunt devenant ainsi une sorte de ressource permanente, mais de plus en plus onéreuse.

En matière de financement des investissements par l'impôt (selon une idée qui a été émise plus haut), l'évolution de la surtaxe progressive tend à faire de l'impôt personnel progressif une sorte d'épargne forcée. Si la partie du revenu privé consacrée aux placements était exonérée, l'impôt progressif ne s'appliquerait plus qu'à la dépense et constituerait alors indiscutablement une forme *obligatoire* de l'épargne individuelle. Il ne serait pas besoin qu'il y ait un lien juridique et budgétaire direct avec les investissements publics ou semi-publics, voire avec l'aide de l'Etat aux investissements privés, pour qu'il y ait contraction de la consommation au bénéfice de l'investissement. Cette conception soulève la crainte de l'arbitraire.

En matière d'emprunt la position du Trésor public (ou de l'Etat) diffère de plus en plus des normes classiques où l'Etat emprunteur ne présentait aucune différence fondamentale avec les emprunteurs privés, sauf que le produit des emprunts pour couvrir le déficit retournait à la consommation sans création de moyens de production.

Aujourd'hui, d'une part l'Etat apparaît, et de loin, comme le plus grand utilisateur de crédit à court terme et le plus grand transformateur des ressources liquides, c'est-à-dire monétaires, en crédits à moyen ou long terme, c'est-à-dire en véritables capitaux pour l'investissement.

De ce fait, il résulte d'abord que pour le financement de toutes ses fonctions et en particulier l'investissement, l'Etat emprunte au marché monétaire entre 2,75 et 3,5 p. 100 et qu'en raréfiant les disponibilités bancaires à usage de l'économie privée, il met le crédit à court terme à un prix beaucoup plus élevé pour celle-ci. En conséquence, les capitaux fournis par l'épargne privée, se trouvent meilleur marché pour les entreprises privées que le crédit à court terme alors que c'est exactement l'inverse pour l'Etat.

D'autre part, la ponction opérée par le Trésor sur les disponibilités de toutes sortes du marché monétaire confère à l'Etat indépendamment de sa politique générale, une responsabilité essentielle dans l'administration de la monnaie, conjointement avec un des éléments désormais constitutifs de l'action publique: la Banque de France.

De ce point de vue, lorsque l'Etat demande de véritables capitaux à l'épargne privée, c'est-à-dire lorsqu'il émet un emprunt, il s'agit essentiellement d'une consolidation, c'est-à-dire d'un relais qui ne produira réellement un bénéfice pour le Trésor que par la reconstitution des disponibilités dans lesquelles celui-ci puise de façon continue. Par contre, les souscriptions aux emprunts publics à long terme par le débit des comptes en banque ont un effet déflationniste puissant.

Au premier chef, en réduisant le volume du crédit disponible, la consolidation pour le compte de l'Etat supprime les possibilités de crédit sur les stocks, c'est-à-dire des moyens de spéculation à la hausse des prix à l'échelon des producteurs et du commerce. Au second chef, en faisant disparaître par aliénation au profit du Trésor les disponibilités des déposants, la consolidation résorbe le potentiel de pouvoir d'achat du public susceptible d'alimenter l'inflation.

On doit ici remarquer que le secteur économique privé est toujours en demande de consolidation pour son propre compte, parce que, du fait du Trésor, le loyer du crédit à court terme est plus onéreux que le loyer des capitaux en ce qui concerne le financement privé, pour autant toutefois que le défaut de consolidation par l'Etat permet ou ne permet pas au secteur privé de se mettre en position de spéculation à la hausse, ce qui implique la plupart du temps un accroissement des importations.

(1) Ce rapport et l'avis du Conseil économique ont été publiés au *Journal officiel*, n° 22, Avis et rapports du Conseil économique du 29 novembre 1956.

Dans l'optique de la saisine, les considérations qui précèdent aboutissent à la conclusion suivante: il ne convient pas seulement de considérer l'Etat emprunteur plus ou moins éminent, en concurrence avec la demande de crédits ou de capitaux par l'économie privée. La réalité profonde des choses est que le Trésor effectue véritablement l'arbitrage des rapports entre les disponibilités à court terme et le marché des capitaux, et de la répartition par masses des unes et des autres, les facteurs subjectifs qui concourent à la formation de l'épargne par les particuliers restant finalement très importants en matière du volume à répartir.

De ses responsabilités diverses en matière monétaire et en matière d'investissement, découle nécessairement que le sacrifice consenti par l'Etat sous forme d'exonération générale à la surtaxe progressive de la partie du revenu personnel consacrée au placement, serait la juste compensation des ponctions opérées par le Trésor, tantôt pour la mise en œuvre des disponibilités à court terme, tantôt pour des fins de consolidation et qui amputent d'autant les possibilités de financement direct des affaires privées. Exactement en se réservant le privilège exclusif d'exonérer de surtaxe progressive la participation de l'épargne personnelle dans ses emprunts, l'Etat ne fait que changer de mode de perception en obtenant une préférence sur les émissions de l'économie privée. Par là même, l'Etat ne se place plus du tout dans l'optique de l'accroissement de l'épargne en vue du placement.

Tout autre est la question des exonérations fiscales attachées spécialement aux revenus, c'est-à-dire aux coupons des emprunts d'Etat. En premier lieu, s'agissant de la taxe proportionnelle et du vieux privilège des rentes nettes d'impôts, le seul effet est de permettre un abaissement du taux nominal de l'intérêt. Les émetteurs privés ont dans le passé pratiqué cette exonération par les obligations « nettes » ou « demi-nettes » en prenant l'impôt cédulaire à leur charge. Pour l'épargnant, il n'y a rien de changé. C'est la rentabilité effective seule qui compte. C'est également pourquoi à l'occasion de certains financements, par exemple celui du programme des travaux d'électrification de 1935-1936, il a été demandé à l'Etat d'accorder une réduction de l'impôt cédulaire en faveur des émissions nouvelles, l'impôt constituant toujours en fin de compte une charge pour l'émetteur c'est-à-dire pour l'investissement et non pour le souscripteur.

Le problème est différent lorsqu'il s'agit de l'exonération de la surtaxe progressive sur le coupon. L'Etat prend alors à son compte un sacrifice global, plus ou moins indéterminé, et dont l'avantage est plus ou moins important selon l'importance du revenu global de chaque souscripteur. Cette discrimination a une grande utilité, si l'Etat se propose de placer son emprunt (ou d'effectuer la consolidation) selon la hiérarchie des revenus ou encore de créer un placement complémentaire avantageux, pour les catégories sociales dont l'activité professionnelle tend à diminuer ou à disparaître. C'est évidemment là un ordre de préoccupations étranger au financement de l'économie privée et par suite, il paraît assez naturel que l'Etat réserve à sa politique financière ou sociale le privilège qui correspond à son sacrifice. Toutefois, il faut alors que les entreprises couvrent par un renchérissement du loyer des capitaux sur le marché financier le sacrifice global que l'Etat consent sur la surtaxe progressive. Autrement dit, pour ne pas être antiéconomique, tout avantage fiscal sur le coupon des rentes doit être compensé par un abaissement du taux nominal de celles-ci.

Telles sont les données générales du problème qui seront traitées dans la deuxième partie du rapport.

DEUXIEME PARTIE

AMENAGEMENT DE LA SURTAXE PROGRESSIVE EN VUE DE PROMOUVOIR L'EPARGNE INDIVIDUELLE ET SON PLACEMENT ECONOMIQUE

La première partie du rapport ayant présenté la synthèse des discussions de la commission des finances sur les différents aspects du problème posé par la saisine élargie, la deuxième partie est consacrée à l'étude exhaustive des deux modalités d'aménagement de la surtaxe progressive en vue de promouvoir l'épargne individuelle et son placement économique.

Toutefois, au préalable, il ne paraît pas inutile de bien préciser la question soumise à discussion. Si l'on considère l'échelle des revenus globaux et les chiffres de surtaxe pro-

gressive correspondants, et si l'Etat consent sur ces derniers chiffres des sacrifices variables — dont les modalités sont soumises à examen — le volume de l'épargne augmentera-t-il:

— de moins que la détaxe, ce qui serait absurde;

— d'autant que la détaxe, ce qui n'a d'autre intérêt que celui du transfert des moyens fiscaux de financement public aux divers moyens de financement privé;

— de plus que la détaxe, ce qui ouvre les seules perspectives vraiment intéressantes.

A. — Franchise totale ou partielle du revenu personnel consacré à l'investissement.

Dès avant la dernière guerre, des travaux avaient été entrepris par des économistes et des financiers pour rechercher dans quelle mesure les législations fiscales peuvent contribuer à la formation de l'épargne.

Depuis quelques années, des recherches beaucoup plus poussées ont été entreprises en Angleterre par M. Kaldor, et en France par M. Lauré.

Théorie de l'impôt personnel limité à la dépense.

La conclusion de ces auteurs, et particulièrement du dernier, est que la surtaxe progressive diminue à la fois les sommes disponibles pour l'épargne et l'incitation à l'épargne.

Elle diminue d'abord les sommes disponibles parce qu'elle atteint plus lourdement les revenus épargnés que les revenus dépensés; il est certain que la répartition des revenus d'un ménage entre la consommation et l'épargne est telle qu'il restreindra plus facilement en général l'épargne que la consommation pour payer ses impôts.

Par conséquent, non seulement le prélèvement marginal de la surtaxe progressive est d'autant plus élevé qu'il porte sur des tranches plus hautes, mais encore à ce moment là, il ampute plus sûrement des sommes disponibles pour l'épargne que des sommes disponibles pour la dépense.

Réciproquement, afin d'inciter à la formation de l'épargne, nos auteurs pensent qu'il convient de créer un avantage général pour cette épargne en diminuant l'imposition à la surtaxe progressive en faveur des contribuables qui investissent leurs économies.

Ce qui doit être taxé, disent-ils, ce n'est pas le fait de gagner des revenus élevés, mais le fait de les consommer. Par contre, placer une fraction du revenu global dans des investissements aussi bien privés que publics, bien loin de faire l'objet des rigueurs du fisc devrait, puisque c'est un acte éminemment utile à la communauté (car permettant le développement économique) être exonéré de l'impôt progressif.

Bien entendu, les avantages consentis sont subordonnés à la notion d'investissement. En cas de liquidation des biens épargnés, le montant des investissements serait de nouveau imposé à la surtaxe progressive, c'est-à-dire que l'exonération ne serait pas définitive, mais simplement consentie pendant la durée de l'investissement (1).

M. Lauré va beaucoup plus loin en écrivant:

« La substitution de la notion de capacité de jouissance (rejoignant ainsi l'argumentation des partisans de l'impôt progressif à l'époque où ne se posait pas le problème de l'accumulation capitaliste), c'est-à-dire de gain non employé à l'épargne, comme définition de la matière fiscale, au lieu et place de la notion de revenu global, aurait d'ailleurs d'incontestables avantages techniques, politiques et économiques. »

L'avantage technique.

Une telle conception permettrait tout d'abord d'adapter le système d'imposition des revenus aux procédés techniques fiscaux utilisables. « Certaines catégories importantes de revenus (ceux des agriculteurs, des membres des professions libérales, des petits commerçants et industriels et ceux des personnes sans ressources définies) sont en effet, plus difficiles à connaître que le train de vie de leurs bénéficiaires ». « La notion de capacité de jouissance correspond bien mieux que la notion de gain à la nature des indications qui permettent de contrôler la sincérité des déclaration des contribuables ».

(1) Maurice Lauré, Traité de politique fiscale, Presses universitaires de France.

M. Lauré estime même que sa conception aurait pour effet de valider le système du quotient familial. Selon lui, ce système parfaitement applicable à la partie du gain consacrée à des dépenses de consommation n'est pas valable pour la partie consacrée à l'épargne, car « l'épargne reste le fait du chef de famille ou des deux époux et n'est pas répartie entre les autres membres de la famille ». Par contre, il devient « évident qu'en aboutissant à ne pas imposer l'épargne l'adoption de la notion de capacité de jouissance validerait entièrement le système du quotient familial ».

Enfin, cette exonération réglerait l'importante question des plus-values en capital. « Tant que ces plus-values conservent le caractère d'un capital, c'est-à-dire tant qu'elles ne seraient pas affectées à des dépenses de consommation, aucune imposition ne serait admise. Au contraire, les plus-values seraient taxées intégralement, comme toute autre épargne affectée à des dépenses de consommation, lorsque leur montant serait dépensé. Le problème irritant soulevé par le fait que les plus-values en capital sont imposables du seul fait de leur réalisation serait donc réglé... ».

Un dernier avantage technique, d'ailleurs indirect, de la détaxation, serait d'augmenter la fluidité des capitaux dans l'économie. Toutes les « douanes intérieures » que constitue notre système d'impôt sur le revenu conduisent les bénéfices réalisés dans l'activité économique à rester là où ils ont pris naissance, autrement dit justifient en un sens l'auto-investissement des bénéfices réalisés par les sociétés. Au contraire, la détaxation de la surtaxe progressive ôterait aux conseils d'administration leur argument majeur pour refuser des distributions.

L'argument politique.

Comme on peut objecter que la partie du revenu « superflue » se trouverait avantagée au détriment de la portion indispensable, et qu'il est anormal d'exonérer les gens les plus riches, la preuve de ce qu'ils sont riches étant qu'ils épargnent, les partisans de la taxation exclusive de la dépense répondent que la réforme proposée n'est pas incompatible avec la philosophie politique actuelle.

En effet, les personnes possédant un revenu élevé ont déjà tout ce qu'il faut pour s'exonérer de la surtaxe progressive car leurs revenus ne proviennent généralement pas d'un salaire mais de l'exercice de professions indépendantes. Donc, en fait, les membres de ces professions (mises à part les professions libérales) ont la possibilité de former des sociétés. Dans le régime fiscal actuel, les réserves qui ont supporté l'impôt sur les sociétés comme toutes les sommes faisant partie du bénéfice, ne supportent pas la surtaxe progressive.

Dès lors, puisque le système actuel d'impôts sur les revenus accorde déjà aux contribuables qui peuvent former des sociétés, c'est-à-dire, en fait, aux contribuables qui disposent des plus gros gains et réalisent la plus forte épargne la possibilité de ne pas être imposés à la surtaxe progressive, n'est-il pas logique de donner une possibilité équivalente aux particuliers ? (1).

D'ailleurs, M. Lauré poursuit: « Taxer progressivement le gain, c'est pénaliser avec la même force la partie des gros revenus qui est utilisée à des dépenses génératrices de satisfactions purement personnelles et celle qui est consacrée à l'épargne, donc qui est consacrée directement ou indirectement à des investissements... Même en admettant que la possession d'un capital représente un privilège qu'il faille taxer progressivement, il faut encore appliquer la taxation progressive au bon endroit et non pas au mauvais... ».

(1) A l'appui de sa thèse, M. Lauré souligne le développement au cours de ces dernières années de l'épargne des sociétés et l'amenuisement de l'épargne des particuliers.

Selon lui, en France, par exemple, de 1938 à 1951, l'épargne individuelle et l'épargne des entreprises (exprimée en milliards de francs 1938) ont évolué de la manière suivante:

	1938	1949	1950	1951
Epargne individuelle.....	5	13,7	12,8	15,2
Epargne d'entreprise.....	20	16,5	17,4	18,3
Total.....	25	30,2	30,2	33,5

L'avantage économique.

Cette harmonisation du régime des personnes physiques et des personnes morales au regard des impôts sur le revenu empêcherait les entreprises d'adopter des formes de sociétés exclusives de responsabilité personnelle des associés, en supprimant les avantages artificiels qui les poussent bien souvent à prendre cette forme.

La commission des finances, qui a déjà examiné dans la première partie du rapport le problème de l'épargne et de l'investissement des personnes morales, ne pouvait manquer d'observer qu'il n'est pas possible de tirer de ce problème complexe un argument décisif en faveur de l'impôt exclusif sur la dépense. Notamment, une distinction fondamentale s'impose entre les sociétés dont les capitaux proviennent d'appels publics à l'épargne privée, et les sociétés essentiellement constituées en vue de la gestion de fortunes ou d'entreprises familiales ou patrimoniales au sens le plus large.

Dans le premier cas, il peut paraître souhaitable que — à raison des distorsions antiéconomiques des bénéfices et autres inconvénients — l'épargne et l'investissement par les personnes morales soient remplacés par le financement demandé à l'épargne individuelle plus ou moins rendu insuffisant ou découragée par la surtaxe progressive.

Dans le second cas, il s'agit de la possibilité légale d'évasion fiscale dont l'emploi s'est considérablement développé en réaction contre la surtaxe personnelle progressive et les droits de succession (non sans abus scandaleux au détriment des droits et intérêts minoritaires), à laquelle l'impôt progressif sur la dépense paraît susceptible d'apporter une correction équitable.

En outre, la commission des finances fait observer que dans la perspective générale du système, la dépense peut provenir de la liquidation d'un capital, laquelle peut elle-même avoir des motifs plus ou moins raisonnables, mais correspondre aussi à d'impérieuses nécessités. Taxer la dépense par un impôt personnel progressif — qui trouverait son contrôle dans les caractéristiques visibles des chefs de dépenses — pourrait aller dans certains cas jusqu'à pénaliser la ruine.

La loi du 10 avril 1954.

Quoi qu'il en soit d'une révolution de principe au sujet de la matière imposable justiciable de l'impôt personnel progressif, cette thèse a certainement inspiré la loi du 10 avril 1954 portant réforme fiscale qui dispose, en son article 34, que la fraction des revenus des personnes physiques non effectivement consommée pourrait être déduite du revenu imposable à la surtaxe progressive. Cette détaxation était conçue de façon très générale puisqu'elle laissait en dehors des placements détaxables les seuls placements en bijoux, tableaux et objets de collection. Elle était conçue également comme une *détaxation permanente* qui durait autant que durait l'acte d'épargne. La surtaxe, par contre, redevenait exigible si l'acte d'épargne cessait (1).

Mais cette loi ne fut jamais appliquée.

La polémique autour de la loi du 10 avril 1954.

Critiques et réponses.

Certains ont d'abord estimé que c'était le principe même de la surtaxe progressive qui était remis en cause. Si l'on n'impose par la partie du revenu qui est épargnée, alors que cette fraction intéresse essentiellement les classes les plus aisées, on change le sens de la répartition de l'impôt entre les différentes classes de la population; on a à la base un minimum exonéré pour la dépense; au sommet un revenu exonéré parce qu'il est réinvesti; il ne reste plus qu'une marge assez faible pour la taxation; ce sont essentiellement les revenus qui se situent au-delà du minimum fiscal mais ne sont pas assez importants pour constituer des investissements sérieux, soit entre 220.000 et 1.500.000 francs, ce qui semble pénaliser une fois de plus les classes laborieuses ou les éléments jeunes des générations actives.

D'ailleurs, à partir du moment où les deux principales caractéristiques de la surtaxe: assiette très large et progressivité sont battues en brèche, on peut se demander si ces importantes dérogations ne mineront pas tout le système tant par elles-mêmes et leurs conséquences que par les demandes reconventionnelles qu'elles ne manqueraient pas de susciter.

Il apparaît en outre que ce système exigerait pour justifier l'exonération fiscale exclusivement en faveur de l'épargne, que soit dressé l'inventaire complet de la fortune en capital de manière à éliminer les simples arbitrages de placements.

Non seulement un contrôle complet du patrimoine au départ n'arriverait pas à éliminer les risques de fraude, mais encore faudrait-il en permanence veiller à ce que les ventes de titres ou d'immeubles ayant permis la détaxation n'aient pas lieu hors de la connaissance du fisc et sans que celui-ci soit en état de percevoir la surtaxe désormais exigible. On aboutirait à tout le moins à un système administratif très lourd d'enregistrement de toutes les transactions et de recherches des fuites avec les inévitables conséquences de complication et d'encombrement du marché des capitaux.

De plus, le système violerait une notion d'ailleurs fort critiquable, mais à laquelle les Français sont très attachés, celle de l'anonymat. En fait, force est bien de constater que chaque fois que par un moyen ou un autre, un emprunt qui n'était pas strictement anonyme a été émis, sa réussite a été précaire.

Dans un autre ordre d'idées, un choix des investissements détaxés devrait être opéré car il est difficilement admissible qu'une faveur aussi importante soit consentie pour tous les placements dont certains sont discutables du point de vue de l'intérêt général.

Dès lors, ne serait-on pas conduit à l'accroissement du dirigisme en matière d'investissements et à la création d'un conseil national des investissements, qui dresserait une liste des emprunts publics et privés pour lesquels l'exonération de l'épargne jouerait.

Si cette liste était très large, des facilités exceptionnelles et coûteuses seraient accordées à des secteurs peu intéressants.

Si au contraire, malgré toutes les pressions exercées elle était étroite, l'épargne ne serait pas incitée à se développer et serait seulement canalisée. A ce moment, n'aurait-on pas substitué la notion d'épargne obligatoire dans certains secteurs du système de la perception d'impôt.

Les auteurs de la loi de 1954 estiment que les inconvénients signalés auraient pu être palliés et que la réforme était techniquement réalisable, selon le principe d'application suivant:

Toute personne assujettie à la surtaxe progressive aurait pu invoquer chaque année un certain montant d'épargne. Il n'était d'ailleurs pas obligatoire que ce montant fût versé à un compte bloqué et individualisé. Il aurait suffi que cette personne désigne l'épargne faite, et, le cas échéant, les sommes qu'elle voulait affecter à l'épargne dans l'année. Par exemple, elle aurait librement indiqué son montant de compte en banque et les biens dont elle s'était rendue propriétaire au cours de l'année. Dans la mesure où il y aurait eu d'une année sur l'autre une augmentation de ces éléments de capital, le contribuable aurait lui-même choisi cette augmentation qui aurait été considérée comme une épargne.

M. Lauré insiste en particulier sur le fait qu'il n'était pas question de faire un inventaire des fortunes ni de suivre en comptabilité les biens des gens. Chaque contribuable aurait désigné lui-même ce qu'il aurait désiré invoquer librement comme son capital en fin d'année.

Il convient, d'ailleurs, de remarquer que cette déclaration eût amené le contribuable à désigner de plus en plus de biens en capital et à force de profiter de l'allègement de la surtaxe à dévoiler une grande partie du montant et de la composition de sa fortune avec toutes les conséquences qui pourraient résulter de cette connaissance.

Indépendamment de ces controverses, il y a lieu de mentionner que la non-application de la loi de 1954 a soulevé des

(1) Art. 34. — Le Gouvernement est autorisé à prendre des mesures destinées à alléger l'imposition à la surtaxe progressive de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, de la partie du revenu conservée par le contribuable sous forme d'épargne à partir de l'année 1954.

Les conditions, les modalités et les règles de calcul de cet allégement, ainsi que les modalités de récupération de l'impôt lorsque cesse l'affectation à l'épargne, seront fixées par des décrets en conseil d'Etat. Ces décrets pourront exclure du bénéfice des dispositions de l'alinéa précédent, l'épargne affectée à des emplois autres que les emplois productifs, notamment l'épargne placée en bijoux, tableaux et objets de collections. Ils devront mentionner principalement parmi les bénéficiaires de l'allégement les redevables qui auront consacré une part de leurs revenus à l'édification ou à l'acquisition d'immeubles ou de partie d'immeubles destinés à l'habitation personnelle ou familiale.

Sont notamment regardées comme sommes épargnées, pour l'application du présent article, les annuités versées en vue de payer l'achat du logement personnel ou familial ou régler les annuités d'amortissements d'un emprunt contracté pour cette acquisition.

Les infractions aux dispositions de ces décrets donneront lieu à des pénalités comportant une majoration de 100 p. 100 au maximum de l'impôt éludé ou des amendes fiscales égales à 50 p. 100 au maximum du montant des opérations soumises à des déclarations.

protestations. En particulier, plusieurs groupements ont réclamé l'exonération des investissements effectués dans le domaine de la construction que la loi avait explicitement mentionnée.

Le Gouvernement ne semble pas décidé à s'orienter dans cette voie. A une question qui lui avait été officiellement posée par un parlementaire, M. le secrétaire d'Etat au budget a répondu que la détaxation de l'épargne investie présentait sur le plan technique les plus grandes difficultés, particulièrement en ce qui concerne la construction et qu'aucun projet de décret visant à l'application de ce principe n'était actuellement à l'étude dans ses services.

Bien plus, certains estiment que les interventions effectuées au cours des derniers mois par le Gouvernement dans le domaine fiscal ont essentiellement eu pour effet d'alléger sensiblement les impôts sur la dépense par la détaxation de nombreux produits et de renforcer la taxation de la partie des revenus qui aurait pu être épargnée en accroissant la progressivité du taux de l'impôt général sur le revenu (majoration d'un décime) et en instaurant la progressivité de la taxe proportionnelle sur les revenus salariaux supérieurs à 3 et à 6 millions (loi n° 56-1327 du 29 décembre 1956, article 2, § IV, 1°).

Cela signifie-t-il qu'il y a une véritable politique de transfert des impôts sur la consommation aux impôts sur les gains et le profit ?

En fait, certains économistes se sont demandés si cette série de mesures qui représentent plus une tendance peut-être inconsciente qu'une véritable politique, n'a pas en définitive favorisé la consommation au détriment des investissements dans une conjoncture qui accusait pourtant des pressions inflationnistes.

En conclusion, votre commission des finances ne pouvait pas manquer d'observer que ces polémiques ont fait déjà apparaître, entre autres choses, une curieuse confusion entre le principe fiscal d'un avantage accordé à l'effort d'épargne du contribuable et le principe complètement différent d'un avantage fiscal préférentiel accordé à telle ou telle catégorie de placement.

De toutes façons, il y a une autre confusion à signaler. Les contribuables considèrent en général que la franchise fiscale de l'épargne doit constituer nécessairement un allègement de l'impôt personnel progressif. Ce n'est pas précisément de cela qu'il s'agit, dans la pensée des promoteurs et protagonistes éventuels de la réforme, mais de remplacer une matière fiscale par une autre pour obtenir au moins le même produit de l'impôt personnel progressif et autant que possible l'accroître. Il reste qu'il n'est pas démontré que le contrôle de la dépense soit plus facile que le contrôle du revenu. Dès lors, pour introduire l'idée d'un avantage fiscal accordé à l'épargne plutôt qu'à la dépense, il faut manier les dégrèvements avec précaution.

La solution bâtarde des certificats d'investissement.

Si aucune mesure générale concernant la détaxation de l'épargne n'a été prise, deux mesures particulières de portée et d'inspiration assez différentes sont intervenues au cours des dernières années. Il conviendra de les étudier avant d'apprécier dans quelles conditions la formule de l'exonération totale ou partielle des revenus consacrés à l'investissement est susceptible de généralisation et en particulier applicable aux émissions des entreprises privées.

Un décret n° 54-1198 du 3 décembre 1954, prévoit l'allègement de la surtaxe progressive en faveur des contribuables ayant conservé sous forme d'épargne une partie de leurs revenus. Mais contrairement à ce titre si extensif, ce décret n'applique pas les dispositions de l'article 34 de la loi du 10 avril 1954, qui ne figure même pas dans les visas. Ce décret était d'ailleurs pris en application de la loi du 14 août 1954 conférant au Gouvernement certains pouvoirs spéciaux.

Au contraire de la loi du 10 avril 1954, rédigée de telle façon que le Gouvernement ne pouvait faire de discrimination entre les formes d'épargne ni canaliser l'épargne vers certaines utilisations particulières au lieu de l'augmenter dans son ensemble, le décret n° 54-1337 du 31 décembre 1954 qui fixe les conditions d'application du décret du 3 décembre 1954 n'admet au bénéfice de ces dispositions que les seuls certificats d'investissement émis en 1953 et 1954.

Ces textes restreignent donc considérablement le champ d'application de la détaxation. Ils prévoient également une série de mesures qui modifient complètement l'esprit du système.

Aux termes de ces décrets, les contribuables ayant souscrit ces certificats pouvaient bénéficier d'une réduction de la surtaxe progressive due au titre des années 1954 et 1955, égale en principe à 10 p. 100 des souscriptions.

Toutefois, trois conditions ou réserves étaient imposées pour pouvoir bénéficier de cet avantage :

1° Le montant des souscriptions à retenir pour le calcul de cette réduction ne pouvait en tout état de cause être supérieur à 10 p. 100 du revenu net global déclaré;

2° La réduction de la surtaxe était fixée limitativement à 10 p. 100 du montant des placements, quel que soit le taux de la surtaxe payée par le contribuable. En d'autres termes, on ne maintenait le principe de la déduction totale du revenu taxable que pour les seuls contribuables dont la tranche supérieure de revenu est taxée à 10 p. 100, c'est-à-dire pour ceux dont le revenu global était compris entre 220.000 et 350.000 F;

3° Alors que la précédente disposition était très limitative par rapport aux principes d'une détaxation générale, par contre, pour éviter qu'un contrôle fiscal trop rigoureux ne pèse sur le contribuable bénéficiant de la réduction de surtaxe, les décrets admettaient qu'au bout de cinq ans l'intéressé pouvait bénéficier librement de son placement sans être astreint à payer la surtaxe antérieurement éludée. Cette facilité était également applicable en cas de décès ou d'amortissement des titres par tirage au sort avant l'expiration du délai de 5 ans (précisons que les certificats sont à 10 ans, amortissables chaque année par tirage au sort du dixième des titres émis).

Cet ensemble de dispositions transformait complètement le sens de l'opération et n'avait pratiquement plus de rapport avec les idées qui avaient été à l'origine de l'article 34 de la loi de 1954.

Le reproche de favoriser les gros revenus qui avait été fait à la théorie générale n'est plus fondé. On constate que le pourcentage de réduction de l'impôt très intéressant pour les contribuables jouissant d'un revenu imposable inférieur à 1.500.000 francs, l'est beaucoup moins dans les tranches supérieures de revenus. Cependant ces 1.500.000 francs s'entendent non du revenu net déclaré, mais du revenu imposable après déduction forfaitaire en ce qui concerne les salaires et application du quotient familial. Il ne semble donc pas à ce point de vue que les contribuables chefs de famille ou les salariés bénéficiant de revenus moyens aient été désavantagés, bien au contraire.

On aboutissait à un système à la fois tellement restrictif pour les gros revenus qu'il ne présentait plus pour eux d'attraits et cependant beaucoup trop généreux par sa dernière disposition au sujet du désinvestissement qui dénaturait complètement le sens de l'opération et la transformait purement et simplement en une bonification d'intérêt.

Le tableau suivant donnera à cet égard des indications précises :

REVENU IMPOSABLE	MONTANT de la surtaxe progressive.	TARIF tranche supérieure.	TAUX EFFECTIFS de la surtaxe progressive (pourcentage du revenu total).	MONTANT MAXIMUM de l'investissement pour déduction (10 p. 100 du revenu global).	RÉDUCTION maximum de la surtaxe progressive (10 p. 100 de l'investissement).	POURCENTAGE de la réduction de l'impôt.
	Francs.	P. 100.	P. 100.	Francs.	Francs.	P. 100.
1.500.000 F	161.000	40	10,73	150.000	15.000	9
2.500.000 F	431.000	40	17,24	250.000	25.000	5
4.000.000 F	981.000	50	24,52	400.000	40.000	4
7.000.000 F	2.281.000	60	32,58	700.000	70.000	3
12.000.000 F	4.781.000	60	39,84	1.200.000	120.000	2,5
20.000.000 F	9.581.000	60	47,90	2.000.000	200.000	2

Cependant, selon certains, des conditions aussi favorables devaient attirer un grand nombre de souscriptions et l'avantage consenti risquait de coûter fort cher au Trésor. Cet espoir et cette crainte n'ont pas été confirmés par les faits.

Les certificats d'investissement (tranche 1954 à l'occasion de laquelle on avait annoncé l'avantage nouveau) rapportèrent sensiblement plus que la tranche 1953 (102 milliards contre 51). Mais, lors du dépouillement des déclarations à l'impôt général en février 1955, on constate que les souscripteurs qui demandaient à bénéficier de la disposition étaient peu nombreux: 14,5 milliards seulement sur les 153 que totalisaient les deux émissions, furent bloqués ou présentés à l'estampillage aux fins de bénéficier de la détaxation; 10 p. 100 du montant souscrit constituant le plafond de la détaxation, il n'en a coûté au Trésor que 1.450 millions.

Quand on sera à étudier la productivité de tout le système financier de l'Etat, ce chiffre devra être rapproché de celui des frais de placement et de publicité des deux emprunts considérés.

Le problème posé par la saisine étant de savoir si la formule des certificats d'investissement a été productive en épargne supplémentaire, force est de reconnaître que cette expérience ne fournit pas matière à réponse. En effet, il semble bien que, tant par leurs modalités que par les conditions de publicité, les décrets de 1954 ont eu pour but et pour effet d'orienter l'épargne vers les emprunts correspondants plutôt que d'augmenter la masse globale d'épargne. Plus généralement, s'agissant de savoir si l'incitation à l'épargne et au placement excède le montant de l'exonération fiscale (faute de quoi la mesure aboutirait pour l'Etat à payer un intérêt sur des sommes qui auraient pu être perçues au titre de la surtaxe), il est impossible de tirer une indication valable des résultats modestes des deux émissions et du chiffre de 1.450 millions de détaxe correspondant.

Mais alors, on doit rechercher les raisons d'un accès aussi relatif des deux opérations.

D'une manière générale, on en attribue la cause à la limitation de la détaxation à 10 p. 100 du montant souscrit quel que soit le taux de la surtaxe payée.

Une telle limitation qui, dans l'esprit de ses auteurs, devait permettre d'éviter de favoriser les détenteurs de gros revenus, a trop réduit l'avantage que pouvaient espérer de la mesure les épargnants importants. En effet, il résulte simplement de celle-ci un abaissement général de la progressivité pour le contingent d'épargne placé en bons d'investissement laissant subsister les taux suivants:

REVENU IMPOSABLE	TAUX EFFECTIF de la surtaxe progressive (pourcentage du revenu total).	TAUX EFFECTIF de la surtaxe progressive subsistant sur les certificats d'investissements.
	P. 100.	P. 100.
1.500.000 F.....	10,73	0,73
2.500.000 F.....	17,24	7,24
4.000.000 F.....	24,52	14,52
7.000.000 F.....	32,58	22,58
12.000.000 F.....	39,84	29,84
20.000.000 F.....	47,90	37,90

Pour quelque chiffre de revenu imposable que ce soit, la perte du Trésor et le gain du contribuable sont au maximum de 1/100 du revenu imposable.

Strictement cantonnés dans le champ d'application de la détaxe des certificats d'investissements on nous permettra cependant quelques observations au sujet de la catégorie sociale mystérieuse que les statistiques fiscales officielles désignent sous le terme générique de contribuables « ayant 10 millions de revenus et au delà ».

Avec un effectif de 3.050 unités dans les statistiques fiscales officielles, soit le millième des assujettis à la surtaxe progressive (3.142.821), cette catégorie sociale et fiscale est attributaire de 53 milliards de revenus en chiffres ronds, soit 2,2 p. 100 du total déclaré (2.326 milliards).

Le revenu moyen unitaire de cette tranche de contribuables définie seulement par le plancher de 10 millions, ressort à 17 millions, tandis que dans la tranche de 6 millions à 10 millions qui correspond, d'autre part, à 49.788 millions de revenus déclarés et, d'autre part, à 6.667 déclarations (c'est-à-dire un chiffre total de revenus à peine inférieur de 5 p. 100 à la tranche supérieure de 10 millions et au-dessus, mais à un nombre double de déclarants) le revenu moyen unitaire ressort à 7,5 millions.

L'écart de ces deux moyennes implique à tout le moins qu'il paraîtrait désirable que le fisc publie par analogie, avec ce qu'il faisait lorsque le franc était moins déprécié, une gradation des statistiques étendue jusqu'à 30 millions de revenu (correspondant à 2 millions de 1938).

Pour ce qui nous occupe, il est curieux et caractéristique de constater que les déclarations de revenus supérieurs à 10 millions comportent au titre des bénéfices industriels déclarés 951 unités pour un revenu moyen de l'espèce de 15 millions, au titre des salariés et assimilés 2.033 unités, pour un revenu moyen professionnel de 6,9 millions, au titre des gérants et associés 533 unités pour un revenu moyen d'activité de 7,5 millions, et enfin au titre des professions non commerciales 544 unités pour un revenu professionnel de 6,8 millions (les autres catégories d'activités sont insignifiantes en nombre et en produits). Bref, les 3.050 contribuables ayant plus de 10 millions de revenus se répartissent à peu près exclusivement entre les quatre catégories ci-dessus, ce qui implique plus du tiers de cumuls d'activités lucratives.

Alors deux questions se posent: comment envisager la répartition des 18.508 millions de revenus de valeurs mobilières figurant dans 2.811 déclarations sur les 3.050 considérées étant entendu que les revenus de valeurs mobilières comprennent les tantièmes, jetons de présence, etc., de même que les déclarations au titre salarial comprennent les émoluments des directeurs généraux, administrateurs, etc.

Que représentait pour chacune de ces quatre catégories d'activités essentielles l'avantage attaché aux certificats d'investissement ?

Quelque combinaison que l'on envisage des éléments analytiques du revenu global, on aboutit à des résultats moyens paradoxaux, sauf en ce qui concerne l'objet même de la saisine — à savoir que la formule des certificats d'investissement ne présentait aucun intérêt pour cette classe éminente de la hiérarchie des revenus personnels imposables.

Par exemple, s'agissant de reconstituer le revenu moyen de 17 millions avec les éléments fragmentaires les plus simples, une division s'opère tout naturellement, sous réserve des chevauchements et cumuls d'activité. D'un côté, les 951 unités déclarant en moyenne 15 millions de bénéfices industriels et commerciaux, de l'autre, les 3.110 unités dont les revenus professionnels sont tangents à 7 millions.

Concernant les 951 industriels et commerçants ayant en moyenne 15 millions de bénéfice déclaré sur un revenu global moyen imposable de 17 millions, il saute aux yeux qu'une détaxe de 170.000 francs est insignifiante et que les 1.700.000 francs d'épargne ouvrant droit à la détaxe doivent trouver un emploi beaucoup plus intéressant dans les « affaires », d'autant que, pour atteindre les 17 millions de revenus moyens, l'imputation de 2 millions de revenus de valeurs mobilières est relativement faible.

Concernant au contraire les autres contribuables de la catégorie fiscale sous examen, nous devons leur attribuer un chiffre moyen de 10 millions de revenus de valeurs mobilières pour atteindre la moyenne unitaire de 17 millions, puisqu'en principe les revenus professionnels représentent 7 millions en moyenne, ce qui aboutit à une contradiction formelle avec les statistiques bancaires sur la répartition des capitaux et avec les revenus professionnels susceptibles d'avoir créé le capital correspondant à 10 millions de revenus mobiliers. Par conséquent, il saute au yeux que les tantièmes et autres profits, fiscalement considérés comme valeurs mobilières, entrent pour une large part dans cette combinaison des éléments partiels de revenus en vue de reconstituer la moyenne unitaire de 17 millions.

Quoi qu'il en soit, dans la combinaison sous examen, comme dans toute autre, il est bien évident que le choix d'un placement de 1.700.000 francs en certificats d'investissement devait,

s'établir par comparaison avec les moyens de gestion aboutissant à un revenu global de 10.000.000 de revenu mobilier. Les avantages consistant dans la détaxe de 170.000 francs, plus l'exonération de surtaxe sur l'intérêt du placement (85.000 francs), se présentaient comme insignifiants et d'un ordre de grandeur inférieur aux erreurs possibles dans le problème d'une gestion capitaliste aboutissant à 10 millions de produits.

La vérité est que la catégorie fiscale de 10 millions de revenus et au-dessus couvre un échelonnement de tous les éléments de revenus et de leur cumul dépendant plus ou moins directement d'exploitations et que leur emploi ou remploi partiels sous forme d'épargne n'est jamais complètement dégagé de ces exploitations. Cet échelonnement et ces cumuls aboutissent à des chiffres de plus en plus considérables et exceptionnels. La statistique fiscale nous indique que les 57 milliards de la catégorie en question paient 23.220 millions de surtaxe progressive. Ce ne sont pas ces 23.220 millions qu'il s'agit d'amputer de quoi que ce soit dans l'esprit de la saisine, car c'est précisément le cas où l'impôt est susceptible de détourner vers l'investissement d'intérêt général ce qui irait autrement à l'investissement d'intérêt privé discutable. Autrement dit, la surtaxe progressive fait ou devrait faire la part entre l'investissement public et l'investissement privé. Problème complètement différent et qui est un véritable problème d'espèces!

Quoi qu'il en soit, il n'est vraiment pas sérieux de considérer que la formule des certificats d'investissement pouvait intéresser la catégorie fiscale de 10 millions de revenus et au-dessus et *a fortiori* l'avantager principalement.

Tout en nous limitant à la discussion du placement des certificats d'investissement dans les milieux pour lesquels la détaxe représentait un sérieux avantage, il convient de remarquer que les contribuables les plus aisés sont sans doute peu disposés à bloquer entre les mains du fisc une proportion importante de leurs fortunes. Les conditions d'immobilisation des certificats se sont révélées à l'usage fort gênantes, par exemple, en cas de changement de domicile.

Pour les tranches inférieures, comme le fait ressortir le tableau ci-dessus, l'avantage est beaucoup plus sensible. Mais la statistique révèle que les 2.495.700 individus des trois premières tranches déclarant moins de 300.000 francs de revenu global ne possédaient pas plus de revenus mobiliers que les 3.000 individus déclarant plus de 10 millions de revenus. Le revenu moyen mobilier de ces personnes s'établit à 8.000 francs environ et, en capitalisant à 5 p. 100, leur portefeuille est de 160.000 francs. Les modalités ne pouvaient donc intéresser les trop petits épargnants possibles qu'à concurrence de faibles sommes.

Bref, les conditions de ces emprunts ne permettent pas de savoir quelles auraient été les conséquences d'une application normales de la loi de 1954. Comment les contribuables auraient-ils réagi au système de détaxation intégrale de l'épargne ? Cette question est difficile à résoudre car outre des réactions psychologiques, il faudrait admettre que la propension à épargner est en fonction croissante du revenu disponible.

L'exonération des primes d'assurances vie.

A titre temporaire, le législateur a prévu l'exonération de la surtaxe progressive pour les primes d'assurances sur la vie.

Cette exonération est conçue sous la forme suivante: les primes sont déductibles du revenu net imposable à la surtaxe progressive.

Mais, d'une part, cette exonération est temporaire; d'autre part, elle est assortie d'un certain nombre de conditions.

Deux séries de mesures ont été prises dans ce sens:

1° L'article 12 de la loi du 1er mars 1951 a prévu que sont déductibles du revenu imposable à la surtaxe progressive les versements de primes afférentes à des contrats d'assurances conclus ou ayant fait l'objet d'un avenant d'augmentation entre le 1er janvier 1950 et le 1er janvier 1955, dont l'exécution dépend de la durée de la vie humaine, ou qui garantissent en cas de décès le versement de capitaux au conjoint, aux ascendants ou descendants de l'assuré, à concurrence de 10 p. 100 du revenu net déclaré pour l'assiette de la surtaxe progressive, avant déduction desdites primes, sans pouvoir excéder pour une année la somme de 40.000 francs, augmentée de 10.000 francs par enfant à la charge du contribuable.

Ces dispositions étaient applicables pour la première fois aux revenus de l'année 1950 et ont joué par la suite pour les revenus de 1951 et 1952;

2° D'autres mesures plus favorables ont été prévues par l'article 26 de la loi du 10 avril 1954. Ces dispositions sont à rapprocher de celles de l'article 34 de la même loi, tendant à favoriser l'épargne.

L'exposé des motifs du projet de loi précisait en effet que le bénéfice des mesures prévues devait être réservé aux contrats d'assurances témoignant d'une véritable volonté d'épargne de la part du souscripteur.

Les mesures de la loi du 10 avril 1954, plus favorables que celles de la loi de 1951, sont aussi plus restrictives et, originellement, n'étaient valables que pour un an.

La loi du 10 avril 1954 a porté le maximum de la déduction autorisée à la somme de 200.000 francs, augmentée de 40.000 francs par enfant à la charge du contribuable en ce qui concerne les mêmes contrats d'assurances (c'est-à-dire contrats d'assurances dont l'exécution dépend de la durée de la vie humaine, ou garantissant en cas de décès le versement de capitaux au conjoint, aux ascendants ou descendants de l'assuré, à concurrence de 10 p. 100 du revenu net déclaré pour l'assiette de la surtaxe progressive avant déduction des primes). Elle imposait de surcroît les conditions suivantes: que le contrat d'assurances ait été conclu ou ait fait l'objet d'un avenant d'augmentation entre le 1er novembre 1953 et le 31 décembre 1954, et d'autre part que le contrat comporte la garantie d'un capital en cas de vie et soit d'une durée au moins égale à dix ans.

Ces dispositions ont été reconduites jusqu'au 31 décembre 1956 par l'article 6 du décret n° 55-486 du 30 avril 1955.

Jusqu'à présent, aucune nouvelle prorogation n'a été accordée.

Ces récentes dispositions législatives ont donné les résultats statistiques suivants (résultats pour les dix plus importantes compagnies d'assurances sur la vie):

Encaissement des primes:

1953	11.398 millions.
1954	14.008 —
1955	15.939 —

Production en capitaux:

1952	64.775 millions.
1953	82.230 —
1954	119.023 —
1955	118.060 —

Champ d'application et limitation des formules de la détaxation du revenu épargné.

Tout d'abord nous retiendrons de tout ce qui précède que les deux expériences précitées ne sont ni concluantes ni concordantes parce que l'avantage fiscal a été accordé, non pas au contribuable pour son effort d'épargne, mais au placement en tant que tel.

Dans le cas des certificats d'investissement, on est amené par le plus élémentaire souci de probité intellectuelle à considérer que l'avantage fiscal est susceptible d'avoir servi plutôt au succès préférentiel de l'émission qu'à l'accroissement du volume de l'epargne aux fins générales de l'investissement.

Dans le cas des primes d'assurances, on constate sans doute un certain accroissement du nombre des contrats et de l'importance des capitaux sous contrat coïncidant sensiblement avec la déduction des primes sur le revenu imposable à la surtaxe progressive. Mais il n'est pas besoin d'insister sur le retard que nous avions à rattraper dans le domaine de l'assurance vie par rapport à son développement à l'étranger, et sur les autres circonstances favorables à ce développement en France comme conséquence de la stérilisation des patrimoines privés par l'inflation. Toujours est-il que dans le cas des primes d'assurances, s'il s'agit bien de revenu personnel épargné, d'ailleurs avec possibilité de suspension, le placement effectué par les compagnies n'est pas, de plein droit, en cause dans l'assiette de la surtaxe progressive. Par là même, l'exonération des primes se rapproche, en fin de compte, de l'avantage fiscal accordé au contribuable pour son effort d'épargne, en faisant abstraction de toute question d'investissement et de désinvestissement.

Or, s'agissant de promouvoir à la fois l'effort d'épargne et le placement de cette épargne par les personnes physiques, il

tombe sous le sens que si l'avantage s'attache au placement, c'est-à-dire à des catégories de titres et à des titres individualisés, il implique:

1° Que l'on doit éviter l'objection essentielle que la détaxe se résolve en un moyen de fausser la concurrence sur le marché financier.

En conséquence, peut-on poser le principe de la généralisation sans restriction;

2° Que si la généralisation est inconditionnelle, elle peut conduire à favoriser au détriment des recettes publiques des investissements qui ne seraient pas particulièrement utiles à l'économie nationale;

3° Que, par contre, toute dérogation discriminatoire au principe de la généralisation peut paraître arbitraire et conduire au placement obligatoire de l'épargne dans certains secteurs;

4° Que si l'on doit laisser aux épargnants une grande liberté dans le choix du placement, il paraît contre-indiqué de limiter aux souscriptions à l'émission l'avantage fiscal et de ne pas l'étendre aux achats en Bourse, ce qui d'ailleurs ramène par des circuits divers les capitaux sur le marché des émissions;

5° Que si l'avantage fiscal est rattaché au placement lui-même, se pose d'une manière impérative le problème, d'une part, de l'acquisition frauduleuse de la détaxe et, d'autre part, du droit de suite ou de répétition fiscale en cas de désinvestissement,

6° Qu'alors, une immobilisation plus ou moins sévère du placement détaxé ou un inventaire annuel des capitaux constitués par les contribuables paraissent nécessaires;

7° Et que ceci ne résout pas le véritable problème du désinvestissement parce que le droit de reprise de la surtaxe progressive est impensable lorsque le capital placé est liquidé pour remplir une obligation légale (par exemple, éteindre une dette civile ou fiscale) (pensons aux droits de succession!) ou pour couvrir des nécessités impérieuses de l'existence (maladie, vieillesse, misère). En fait, il n'existe que deux cas de désinvestissement susceptibles de reprise, ce sont les transferts volontaires du capital à la consommation, autrement dit la dilapidation, et l'arbitrage contre des valeurs étrangères ou les objets précieux énumérés dans l'article 34 de la loi du 10 avril 1954.

Cette revision des difficultés, voire des impossibilités d'application de l'exonération de l'épargne à la surtaxe progressive selon les placements, a amené la commission des finances à envisager l'autre conception du problème dans laquelle le placement n'intervient qu'à titre indicatif et justificatif de l'effort d'épargne, qui est, lui, appelé à bénéficier d'avantages fiscaux.

Cette conception s'inspirerait de l'exemple des primes d'assurances et trouverait, selon l'esprit du rapport sur les comptes de la Nation pour l'année 1957, sa justification dans l'acquisition des titres de sociétés publiques d'investissement, et sa première application dans l'acquisition de titres des sociétés nationales d'investissement et par voie d'extension des titres des sociétés de développement régional. C'est alors l'importance du portefeuille individuel dans ces catégories de titres qui ferait foi de la continuité de l'effort d'épargne justifiant l'exonération. Il va de soi que l'Etat peut dès maintenant prendre vis-à-vis des organismes existants les mêmes responsabilités que vis-à-vis des compagnies d'assurances, et que, pour être différente de celle des assurances, la liberté des placements des sociétés nationales correspond à toutes les nécessités économiques de l'investissement, soit à travers la Bourse, soit par émission.

On peut d'ailleurs imaginer d'autres formes de « cristallisation » de l'épargne au premier degré, avec une contre-partie de libre investissement au second degré.

En premier lieu, on notera qu'au départ il est possible de déterminer forfaitairement la situation en capital de chaque contribuable avec une approximation suffisante pour éliminer les risques d'arbitrages de titres au lieu de véritable épargne affectée au placement. En effet, en appliquant un taux de capitalisation de 4 p. 100 par exemple, au montant des revenus de valeurs mobilières déclarés (et contrôlés par le bordereau de coupons), il serait facile de circonscrire l'application de la détaxe à partir d'une base valable et d'en suivre le développement sur les déclarations annuelles des contribuables. Bien plus, s'il se produisait des arbitrages d'or ou d'objets précieux au lieu et place d'épargne constituée sur le revenu, cette réintégration de richesse stérile dans le circuit des capitaux productifs supporterait un impôt progressif atténué mais qui n'aurait jamais été perçu dans le régime actuel. En conséquence, selon la durée et selon les circonstances de la vie de chacun, la détaxe pourrait devenir bénéfique à l'Etat.

En deuxième lieu — et c'est peut-être l'essentiel — comment dans l'hypothèse actuelle, peut-on poser et résoudre le problème quantitatif — si l'on peut dire — du montant nécessaire et suffisant de l'exonération pour susciter l'accroissement de l'épargne à tous les échelons de la hiérarchie des revenus, et spécialement aux échelons les plus intéressants tant du point de vue économique que du point de vue social.

Selon la formule des certificats d'investissement, le montant de l'exonération dépendait de deux maxima forfaitaires:

— L'un s'appliquant au montant de l'épargne admis au bénéfice de l'exonération en pourcentage du revenu global;

— L'autre fixant le montant de la détaxe en pourcentage du montant de l'épargne admise à l'exonération.

Certains estiment que la double limitation forfaitaire constitue l'une des raisons de la relative défaveur connue par ces deux émissions. Voire?

Selon une autre formule proposée, les sommes souscrites à condition qu'elles atteignent un certain pourcentage du revenu net global déclaré, seraient intégralement détaxées dans la seule limite d'un certain pourcentage de la surtaxe progressive.

Mais une telle idée offre deux inconvénients. D'une part, le bénéfice est proportionnel et supprime donc en partie les avantages de la progressivité. Tous les contribuables verront leur surtaxe réduite du même pourcentage. En outre, les porteurs de ces emprunts bénéficieraient d'une réduction de la tranche marginale, ce qui serait beaucoup plus intéressant pour les gros porteurs que pour les petits.

Enfin, on a envisagé naturellement la suppression de toute limite, selon la théorie de M. Lauré. Mais alors, il s'agit de mesurer les effets certains pour des résultats incertains.

Dans la mesure où une personne pourrait placer la totalité de sa fortune en une émission bénéficiant d'une détaxation intégrale, le principe de la surtaxe progressive se trouverait fort compromis et, ce qui est plus grave, remplacé par rien de positif.

En fait, le problème de l'assouplissement de la fiscalisation de l'épargne et de l'investissement pour les revenus supérieurs à 10 millions devrait être posé d'une autre façon. C'est là que devrait intervenir véritablement la notion exacte et rigoureuse de l'impôt personnel, c'est-à-dire de la considération des cas d'espèces.

En outre, les contribuables ayant souscrit un placement d'un montant analogue bénéficieraient d'avantages très variables suivant la nature de leurs revenus et leurs charges de famille.

Quant à l'application d'un seul forfait, elle s'analyse ainsi:

a) En ne retenant que la première limitation (10 p. 100 du revenu net global déclaré), un manque à gagner considérable pèse sur le Trésor. Pratiquement, l'intérêt est augmenté de 10 p. 100 et la déduction, qui est actuellement de 220.000 francs par tranche, se trouve portée à 244.000.

Une émission portant sur 200 milliards coûterait donc 20 milliards au Trésor.

Les considérations fiscales ne permettent pas d'envisager cette seule limitation;

b) Quant à la seconde limitation — 10 p. 100 du montant des placements indépendamment d'un pourcentage du revenu — elle entraînerait les mêmes difficultés que celles qui viennent d'être décrites.

Bref, on est ramené au principe des deux forfaits selon la formule des certificats, à condition de bien se rendre compte que les deux pourcentages sont indépendants et qu'il serait possible de les faire varier selon les résultats de l'expérience et l'objectif poursuivi.

On remarquera que le premier pourcentage détermine en fait, selon la hiérarchie des revenus globaux, une proportion croissante du revenu disponible (après payement de l'impôt), susceptible d'être admise au bénéfice de la détaxe. Donc il y a progression des possibilités d'épargne bénéficiaire, selon la hiérarchie des revenus disponibles.

Quand au second pourcentage, il a simplement pour effet d'atténuer la progressivité à l'égard des placements de l'épargne sans porter atteinte au principe de l'impôt personnel progressif sur le revenu global. Le législateur est maître de rechercher la progressivité optima.

La souplesse de cette formule forfaitaire permettrait d'avoir une véritable politique de l'accroissement de l'épargne individuelle parce que l'indépendance des deux pourcentages forfaitaires laisse toute possibilité de favoriser les contribuables qui sont, si l'on peut dire, les plus réceptifs, et de pratiquer des modifications des taux forfaitaires selon leur efficacité démontrée par des enquêtes bancaires assez faciles.

Enfin, s'agissant du problème du désinvestissement, il tombe tout naturellement dans l'hypothèse où nous nous sommes placés.

B. — Exonération totale ou partielle des produits des placements.

Les exonérations qui ont pour but de promouvoir l'épargne par la sollicitation du profit posent un tout autre problème que celui que nous venons d'examiner et qui consistait à provoquer la dichotomie du revenu en faveur de l'investissement par un traitement fiscal plus avantageux pour les placements que pour la dépense.

En rapport avec la préoccupation qu'a manifestée la commission des finances d'assainir et de réduire, grâce au financement des investissements par l'épargne privée, les abus de l'autofinancement et la distorsion des bénéfices aux fins d'enrichir ou d'accroître la puissance des personnes morales, c'est l'exonération totale ou partielle des produits des placements qui prend une importance essentielle et surtout directe. Nous avons déjà montré que la superposition de la surtaxe progressive à la taxe proportionnelle rend pratiquement de plus en plus illusoire le revenu des actions en fonction de la hiérarchie des revenus globaux. Intégré dans un revenu global de 20 millions, le produit net d'un placement en actions correspond exactement au quart du bénéfice effectivement réalisé grâce à l'investissement. Autrement dit, l'épargne des sociétés est favorisée matériellement et psychologiquement par les impôts personnels sur les dividendes. Elle n'est sérieusement attaquée par la plupart des actionnaires que lorsque les distributions ne soutiennent plus les cours en Bourse.

Sans doute, on conçoit difficilement une exonération de surtaxe progressive pour les dividendes d'actions, sans poser le problème de la suppression complète de la surtaxe progressive pour tous les revenus. Par contre, nous trouvons l'occasion de rappeler que la superposition de la taxe proportionnelle de 19,8 p. 100 sur la distribution à la taxe sur les sociétés n'existe que dans la législation française. C'est dans la suppression de cette superposition que l'on doit chercher la solution du problème.

Un autre élément est directement affecté par les prélèvements fiscaux sur les produits des placements : c'est le taux d'intérêt des capitaux, plus exactement des émissions obligataires. Pratiquement, l'emprunteur paye toujours indirectement la taxe proportionnelle parce que le prêteur n'envisage dans le contrat d'émission que le rendement net de son placement. Il en va tout autrement de l'incidence de la surtaxe progressive qui aboutit à éliminer purement et simplement les souscriptions des revenus importants. A cet égard, intervient à côté du facteur matériel le facteur psychologique de l'efficacité marginale de l'accroissement du revenu. En effet, le contribuable épargnant se dit qu'en augmentant son revenu il subit le tarif d'une tranche supérieure. Il en arrive ainsi à considérer que le revenu de ses placements se situe dans les tranches les plus élevées, tandis que le revenu qu'il consacre plus ou moins invariablement à sa consommation correspond aux tranches les plus basses.

Le tableau ci-après indique, en application de ce marginalisme, l'idée que se fait généralement l'épargnant de l'amputation du revenu d'un placement, en supposant un taux nominal d'intérêt de 5 p. 100, et inversement celle qu'un emprunteur pourrait avoir du taux nominal qu'il devrait offrir pour assurer un rendement de 5 p. 100 selon une échelle assez limitée de revenus globaux :

	INTÉRÊT RÉEL rapporté par un emprunt 5 p. 100 ne bénéficiant d'exonération ni à la surtaxe ni à la T. P. R. V. M.	TAUX NOMINAL que devrait offrir l'industrie privée pour donner 5 p. 100 d'intérêt non exonéré de la surtaxe et de la T. P. R. V. M.
1re tranche : (220.000 à 350.000)...	3,97	6,6
2e tranche : (350.000 à 900.000)...	3,72	7,4
3e tranche : (900.000 à 1.500.000).	3,48	8,4
4e tranche : (1.500.000 à 3.000.000).	2,99	10
5e tranche : (3.000.000 à 6.000.000).	2,01	12,5
6e tranche : (Plus de 6 millions)..	1,52	16,6

Une société privée qui voudrait émettre un emprunt rapportant effectivement 5 p. 100 aux souscripteurs moyens (tranche de 1.500.000 à 3 millions de revenus) et qui ne peut bénéficier ni de l'exonération de la taxe sur le revenu des valeurs mobilières ni de la surtaxe progressive devrait donc émettre au taux nominal et nettement prohibitif de 10 p. 100.

En fait, il convient d'apporter quelques rectifications à ces raisonnements abstraits qui, ainsi qu'il arrive fréquemment, pour tout ce qui touche la matière fiscale, frisent quelque peu le sophisme. Tout d'abord, comme nous l'avons dit, un taux nominal d'intérêt de 5 p. 100 pour l'emprunteur correspond à un taux accepté par le prêteur de 4,4 p. 100, la charge de la taxe proportionnelle à 11 p. 100 étant, d'une façon tout à fait générale, indirectement supportée par l'emprunteur.

Pour avoir une idée exacte de l'amputation opérée par la surtaxe progressive sur l'épargne affectée aux placements obligataires, il convient de remarquer en premier lieu que cette épargne se constitue, non pas sur le montant global du revenu imposable, mais sur le revenu restant disponible après payement de la surtaxe progressive, et que le revenu de cette épargne viendra accroître le revenu global passible de la surtaxe progressive l'année suivante. Dès lors, il convient de considérer non pas le système des tranches, mais le taux effectif du montant de l'impôt pour chaque revenu par rapport au revenu global et de calculer l'accroissement d'impôt par la même méthode après adjonction de l'intérêt du placement de l'épargne. L'intérêt net de ce placement ressortira de la différence entre le revenu brut du placement et de l'accroissement de l'impôt après placement. On arrive ainsi au tableau suivant en supposant que le montant de l'épargne représente 10 p. 100 du revenu disponible après payement de l'impôt sur le revenu global pour un taux nominal du placement obligataire de 5 p. 100.

REVENU imposable.	MONTANT de la surtaxe progressive.	TARIF tranche supérieure.	TAUX EFFECTIF de la surtaxe progressive (pourcentage du revenu total).	REVENU disponible après payement de l'impôt.	ÉPARGNE 10 p. 100 du revenu disponible (chiffres arrondis).	REVENU de cette épargne placée à 5 p. 100.	ACCROISSEMENT de l'impôt après placement.	INTÉRÊT NET du placement.
	Francs.	P. 100.	P. 100.	Francs.	Francs.	Francs.	Francs.	P. 100.
1.500.000 F...	161.000	40	10,73	1.339.000	134.000	6.700	738	4,46
2.500.000 F...	431.000	40	17,24	2.069.000	206.000	10.300	1.775	4,13
4.000.000 F...	981.000	50	24,52	3.019.000	300.000	15.000	3.678	3,77
7.000.000 F...	2.281.000	60	32,58	4.719.000	470.000	23.500	7.656	3,37
12.000.000 F...	4.781.000	60	39,84	7.219.000	720.000	36.000	14.342	3
20.000.000 F...	9.581.000	60	47,90	10.419.000	1.040.000	52.000	24.908	2,60

On peut tirer de ce tableau la conclusion que la surtaxe progressive ampute le produit du placement de l'épargne du simple au double, selon l'échelle considérée allant de 1.500.000 francs de revenu global imposable à 20 millions de revenu global imposable, et que si à l'échelon le plus bas de 1.500.000 francs de revenu global, la surtaxe progressive représente sensiblement le doublement de la taxe proportionnelle, il est incontestable qu'au delà il n'y a pas moyen pour le prêteur de transférer à l'emprunteur l'accroissement de la charge fiscale.

Mais il y a une autre considération qui se dégage tout naturellement de ce tableau. C'est que, à partir d'un chiffre relativement « moyen » de revenu global imposable, l'intérêt net du placement obligataire ressort à un chiffre inférieur à celui que le contribuable pourrait retirer d'un placement en bons du Trésor dont l'intérêt est net de surtaxe progressive parce que ressortissant à la fiscalité des effets à court terme. En fait, l'intérêt des bons du Trésor variant de 2,75 à 3,50 p. 100, toutes les tranches de revenu global supérieures à 4 millions ouvrent un avantage considérable aux placements de l'épargne en effets à court terme du Trésor. Pratiquement, dans la gestion des fortunes importantes, les placements en bons du Trésor jouent un rôle considérable parce qu'ils procurent une bonification d'intérêt qui va jusqu'à 1 point pour cent, et corrélativement (mais non subsidiairement) pour toutes les autres raisons qui, dans l'époque contemporaine, s'attachent aux placements à court terme.

En première conséquence, il apparaît que l'exonération de surtaxe progressive pour les intérêts des placements de l'épargne en certains fonds d'Etat ne fait que rétablir « l'équité » fiscale entre le court terme et le long terme à usage du Trésor pour tous les contribuables à partir d'une faculté moyenne d'épargne et de placement.

Une deuxième conséquence beaucoup plus sérieuse est que, faute d'exonération de surtaxe progressive, les difficultés de consolidation des épargnes disponibles aggravent la propension de l'Etat à puiser dans le court terme pour couvrir tous ses besoins de financement, pratique qui exerce ainsi une concurrence aussi dommageable qu'antiéconomique à l'encontre du financement de l'économie privée par les émissions d'obligations à long terme.

Il convient de serrer de plus près le problème des incidences diverses des avantages fiscaux attachés aux fonds publics. S'agissant de rétablir dans son contexte économique la politique de l'Etat en matière d'exonération de taxe proportionnelle accordée à ses emprunts, il apparaît d'abord inutile que l'Etat verse un intérêt plus élevé et en reprenne immédiatement une partie avec toutes les complications et les frais qu'une telle procédure entraînerait.

Nous rappellerons en second lieu les polémiques sur le privilège fiscal des rentes qui se sont déroulées à l'occasion des premières applications de l'impôt sur le revenu, pour en bien marquer toute la vanité rétrospective. Elles ont abouti à remplacer un soi-disant privilège historique qui n'est en fait qu'une garantie contre la réduction arbitraire des quartiers pratiqués sous l'ancien régime, par un engagement contractuel renouvelé à l'occasion de toutes les émissions de l'Etat (à une exception près — illusoire — le 4 1/2 p. 100 1914). Une analyse plus approfondie des lois de l'incidence, a, en effet, démontré, qu'il était aussi dommageable au crédit public d'accroître le taux nominal de ses émissions et de déclasser *a fortiori* ses obligations anciennes par une amputation fiscale du coupon, qu'il était antiéconomique de provoquer un enchérissement du loyer des capitaux dans l'économie tout entière, directement influencé par le taux nominal des émissions de fonds publics.

Cette question du taux nominal d'intérêt — qui a psychologiquement un effet incontestable — a amené dans l'entre-deux guerre l'économie privée à trouver avantage à la prise en charge directe de l'impôt cédulaire par des émissions « net » ou « demi-net ». Nous avons déjà mentionné les demandes et l'abaissement consenti dans certains cas du tarif de l'impôt cédulaire pour les émissions nouvelles. Depuis lors, il faut reconnaître que l'esprit de fiscalité a fait de grands progrès en réduisant le taux de la taxe proportionnelle à 11 p. 100 pour les obligations. Eu égard aux besoins de l'Etat en recettes fiscales, il paraît difficile d'aller plus loin.

On nous permettra ici d'ouvrir une parenthèse. S'agissant du taux nominal d'intérêt, il est aussi dommageable au crédit public qu'au crédit en général que les fonds d'Etat ne tiennent pas le pair dans leur cotisation en Bourse, et même parfois dès leur introduction. Depuis longtemps les financiers britanniques pratiquent le mécanisme de l'annuité terminable ajoutée à un intérêt minimum. Cette méthode mériterait d'être généralisée en France sous la forme qui a été proposée par la fédération des P. V. M. et qui consisterait à ajouter automatiquement au payement de l'intérêt minimum garanti des fonds publics une bonification tirée de la moyenne des placements obligataires dans le semestre précédent. Sur l'exemple du 6 p. 100 1920, cette bonification aurait coûté moins cher dans la période critique de 1924 à 1926 que n'en a coûté le payement de 6 p. 100 d'intérêt après l'arrivée au pouvoir de M. Poincaré où le taux moyen est tombé à 5 p. 100 et au-dessous. Elle aurait en outre évité toutes les difficultés de la conversion de 1932. C'est la même idée déformée qui a inspiré le 5 p. 100 1949.

Revenons à la surtaxe progressive. Il est évidemment impensable que l'Etat étende l'exemption totale ou partielle de l'impôt personnel progressif aux revenus de toute espèce de capitaux constitués par les personnes physiques, car ce serait aller beaucoup plus loin que la thèse déjà fort audacieuse de M. Lauré. En effet, il n'est plus à présumer que les revenus mobiliers dans leur ensemble soient consacrés à l'accumulation capitaliste et que pratiquement ils n'aillent pas en tout ou partie à la consommation, exactement comme les revenus professionnels.

Mais alors, l'exonération de la surtaxe progressive des intérêts de certains emprunts d'Etat revêt une signification économique et financière d'un caractère très spécial.

A la vérité ce problème s'insère dans un « complexe » dont nous allons nous efforcer de dégager les rapports d'éléments à éléments en négligeant la dépendance cartésienne de cause à effet.

Au premier chef, il est à considérer que l'exonération de surtaxe progressive attachée aux intérêts des emprunts d'Etat sous examen (essentiellement le 3 1/2 p. 100 Pinay et le 5 p. 100 Ramadier) n'est d'aucun avantage pour les placements des personnes morales. Or, les personnes morales (caisse des dépôts, compagnies d'assurances et autres sociétés) représentent une proportion considérable des souscripteurs (peut-être plus du tiers) et une proportion importante des porteurs permanents.

En théorie, le véritable et seul avantage pour cette forme d'épargne associative (plus exactement pour ces truchements juridiques entre les personnes physiques disposant de revenus disponibles en excédent sur les besoins de la consommation et l'investissement économique) a résidé pour les deux emprunts sous examen dans l'*indexation*. Par suite, qu'il s'agisse du facteur essentiel pour les personnes morales ou de la combinaison des facteurs pour les personnes physiques, il est très difficile à première vue d'apprécier quel est l'élément — exonération fiscale ou indexation — auquel on peut attribuer le succès des deux émissions 3 1/2 Pinay (428 milliards), 5 p. 100 Ramadier (320 milliards).

Mais il est à considérer que dans le placement de ces emprunts, les caisses publiques et les personnes morales ont pratiqué des arbitrages dans des proportions très importantes du résultat obtenu, si bien qu'on a pu dire qu'en pratique, le placement du 3 1/2 Pinay a consisté à replacer dans le public une partie du 5 p. 100 Petsche (ou Villadier) et que le placement du 5 p. 100 Ramadier a fait reprendre par l'épargne des personnes privées le 3 1/2 Pinay. Et alors, on s'aperçoit qu'il s'agit bien d'un phénomène « ex-post » d'accroissement du volume de l'épargne personnelle, suscité par l'avantage fiscal et par l'exploitation des « psychoses » du public, celle de la rente ramenée au pair par la formule de l'engagement de reprise avec soulte dans le cas du 5 p. 100 (Petsche-Villadier), celle de la crainte de dévaluation utilisée contre les facteurs de dévaluation dans le cas du 3 1/2 Pinay et en quelque sorte, *a contrario*, celle de la confiance dans le développement économique avec la formule Ramadier.

Faire la part de ces différents facteurs au moment du placement des emprunts est impossible, mais à l'épreuve de la durée, des psychoses aussi différentes ne peuvent être toutes justifiées par l'événement — peut-être sont-elles toutes également appelées à disparaître — tandis que l'avantage fiscal est plus ou moins, selon les contrats d'émission destinés à durer et à former le substratum du reclassement continu dans le public des anciens emprunts, sous l'impulsion des caisses et des personnes morales arbitrant leur portefeuille à l'émission de nouveaux emprunts exploitant de nouvelles psychoses.

En particulier, la tenue actuelle de l'emprunt Pinay paraît en grande partie déterminée par l'exonération des droits de succession. Savoir si l'application de cette exonération n'est

pas parfois frauduleuse, constitue un problème du même ordre que celui des ventes fictives d'immeubles à l'héritier présomptif. L'administration a bien su résoudre ce dernier problème et il n'y a pas lieu, par conséquent, de s'arrêter au premier.

Ici, qu'on permette au rapporteur d'ouvrir une nouvelle parenthèse, pour faire justice de l'objection, qui consiste à présenter l'exonération de la surtaxe progressive sur les intérêts de certains fonds publics comme déterminant un accroissement plus ou moins scandaleux du taux d'intérêt selon la hiérarchie des revenus. Le rapporteur y trouve exactement le type des arguments spécieux, même en faisant abstraction de toute considération marginaliste. En effet, quand l'Etat émet un emprunt type 5 p. 100 net de surtaxe progressive, il ne donne pas aux tranches supérieures du revenu un intérêt supérieur à 5 p. 100, il rétablit simplement à ce taux des intérêts qui auraient été ramenés au taux de 2,60 p. 100 (par exemple) par la surtaxe, si bien que le fait de cette amputation sur la charge financière du montant de l'emprunt aurait été réduite.

Bien plus, si au lieu de déduire la théorie du taux d'intérêt croissant de la projection du tarif progressif sur le tableau de la hiérarchie de revenus globaux, nous considérons une personne caractérisée par une réussite exceptionnelle et qui gravit cette hiérarchie des revenus en maintenant sa dépense de consommation à un chiffre constant, que constatons-nous ?

Par exemple, soit un contribuable « super-chanceux » qui a fixé *ne varietur* sa dépense de consommation à un chiffre de 3 millions, alors que son revenu global est passé du chiffre imposable correspondant de 4 millions pour une épargne nulle, au chiffre de 20 millions laissant disponible après payement de la surtaxe progressive 9,6 millions dont il consacre 6,6 millions à des placements type 5 p. 100 donnant un chiffre d'intérêt de 330.000 F. Le calcul montre que le taux effectif de son placement est réduit par la surtaxe progressive à 2,60 p. 100, exactement comme s'il n'épargnait que 10 p. 100 de son revenu disponible, ainsi que le montre le tableau selon la hiérarchie des revenus globaux. Ce résultat s'explique très facilement parce que l'accroissement du revenu des placements reste relativement très faible par rapport au revenu global. Or, c'est précisément cette surprogression de l'épargne par rapport à la progression des revenus qu'il ne faut pas pénaliser.

Par l'exonération de la surtaxe progressive pour l'intérêt du placement en fonds publics, cette épargne ne profite d'aucun accroissement vertigineux du taux d'intérêt mais elle est simplement assurée du taux nominal de 5 p. 100. Et alors, ce qui est important à considérer, c'est que l'Etat n'aurait jamais saisi cette formation de capital par l'impôt si le contribuable s'était borné à consommer le montant de son revenu disponible après payement de la surtaxe progressive sur le revenu global de 20 millions.

En pratique, on ne saurait tirer aucune conclusion générale des cas exceptionnels, et le rapporteur n'a introduit cette parenthèse que pour écarter l'objection spécieuse — mais combien classique — tirée des exceptions.

Le cas général est de toute évidence caractérisé par la convergence des préoccupations individuelles suscitant l'épargne et des points de vue sensiblement analogues en matière d'efficacité des placements.

En premier lieu, nous avons vu dans le chapitre liminaire du rapport que chacun doit comprendre désormais: d'une part, qu'il est vain en général de s'efforcer de s'assurer totalement des moyens d'existence suffisants par le revenu des capitaux épargnés; d'autre part, qu'il est non moins vain de penser que les systèmes d'épargne-répartition puissent, dans la plupart des cas prolonger partiellement les ressources en provenance directe de la vie active, à un niveau donnant toute satisfaction.

En second lieu, à tous les chapitres de ce rapport ou à peu près nous avons eu à constater que le taux effectif de la surtaxe progressive est essentiellement déterminé pour l'énorme majorité de la population active par les gains professionnels. Sans s'arrêter à des considérations de marginalisme, il est évident que plus on gagne et par conséquent plus on devrait avoir de possibilités d'épargne, mais plus aussi le revenu de cette épargne est amputé à raison de la progression des revenus professionnels.

En troisième lieu et inversement, il est non moins certain que dans la vie de chacun lorsqu'il n'y aura plus de revenus professionnels susceptibles de progresser et qu'arrivera la portion plus ou moins congrue, mais invariable, de la retraite, le rendement des placements de l'épargne prendra toute son importance de même que l'amputation par la surtaxe progressive s'établira selon un pourcentage constant. Par conséquent, à un moment inéluctable de la vie, doit apparaître un avantage indiscutable à accroître le rendement des capitaux épargnés, notamment par l'incomparable qualité du placement en fonds publics exonérés de surtaxe progressive.

Il y a donc une loi quasi mathématique pour l'énorme majorité des Français qui consiste à rechercher dans la partie de l'existence où la progression des revenus professionnels le permet et, si l'on peut dire le postule, des placements à faible rendement susceptibles de valorisation du capital, et à partir du moment de la retraite — et pour une durée qui peut être presque aussi longue que la période de constitution du capital — à se reporter sur les fonds d'Etat assortis du privilège de l'exonération fiscale. Et, en fin de compte, il n'y aura plus pratiquement de hiérarchie valable des revenus à opposer à ce privilège.

Quand ces mécanismes seront parfaitement compris et que ne pèseront plus sur la formation et surtout sur le placement de l'épargne le souvenir de terribles déboires et des craintes pour l'avenir qui ne sont pas toujours chimériques, la puissance d'absorption fiscale des emprunts d'Etat nets de surtaxe progressive par la « vieillesse » deviendra un facteur permanent de libération du marché des capitaux pour l'économie. De plus, la formule privilégiée qui répond déjà à des objectifs financiers et monétaires deviendra une nécessité sociale.

TROISIEME PARTIE

EN MANIERE DE CONCLUSION

Au moment de conclure, il est temps de découvrir que la saisine procède de quelques postulats.

Le premier postulat — très général et hors de la discussion actuelle — est que, dans notre système économique mi-partie capitaliste, mi-partie socialisé, l'épargne des individus pourrait financer, sinon en totalité, du moins dans une proportion beaucoup plus importante, les besoins d'investissements du secteur privé et du secteur public.

Le simple bon sens indique qu'il faudrait pour cela à l'échelon de l'individu que subsistent les disciplines d'habitudes du capitalisme et que s'instaurent en même temps les disciplines indispensables à un ordre socialiste rigoureux, à tout le moins relativement rigoureux. Nous n'insisterons pas sur la nécessité générale et conséquente d'introduire dans les esprits une véritable logique de notre système économique actuel à la place des regrets du passé ou des illusions sur les possibilités d'avenir.

Au demeurant, les contradictions les plus graves se trouvent peut-être à un échelon très au-dessus de l'individu, par exemple concernant le problème des distributions de dividendes. Nous n'insisterons pas.

Dans la matière fiscale qui nous occupe apparaît un deuxième postulat, dérivé du premier, à savoir que l'impôt personnel — très spécialement l'impôt personnel progressif — décourage la formation de l'épargne et le placement de celle-ci dans une mesure beaucoup plus importante que les disponibilités prélevées par l'impôt et ainsi écartées du placement individuel. En somme, le véritable problème posé par la saisine est de résorber l'incidence psychologique de la surtaxe progressive, si tant est qu'on puisse étendre la notion de l'incidence fiscale jusqu'à la psychologie du contribuable.

Faute d'admettre ce postulat, il s'agirait seulement de savoir si les possesseurs de revenus très importants feraient du prélèvement de moitié (et au delà) opéré par la surtaxe progressive, un meilleur usage économique que l'Etat.

Cependant, il faut reconnaître qu'une détaxe plus ou moins importante sur les revenus les plus élevés serait certainement profitable à l'activité de la Bourse et à quelques initiatives heureuses. De là à penser qu'une telle détaxe serait politiquement et socialement acceptable, il y a un abîme et jusqu'à présent, les avantages fiscaux accordés n'intéressent pas les catégories de contribuables bénéficiant de tels revenus.

En fait, pour la vraisemblance du second postulat, il faut admettre que la ponction exercée par la surtaxe progressive, devient le motif d'une dépense qui pourrait être comprimée (par exemple de chefs de dépenses d'obstentation) et qui va à l'encontre de la formation de l'épargne aux niveaux les plus intéressants par leur nombre.

S'il est très difficile de comparer les trains de vie modernes à ceux de la Belle Epoque — capitalisme triomphant — selon les revenus correspondants en valeur et en nombre, ce n'est pas cette comparaison qui importe autant que la différence organique, si l'on peut dire, entre les origines et la nature des revenus. Alors, il s'agissait essentiellement de revenus de capitaux et leurs possesseurs n'ignoraient pas depuis des générations qu'il faut nourrir les capitaux pour conserver les revenus. Aujourd'hui, au contraire, il s'agit essentiellement de revenus professionnels attachés à l'activité de la personne, quelle qu'elle soit, et le problème de la conservation et de l'accroissement de ce revenu est tout différent.

Autrement dit, si la jouissance des biens de ce monde présente un attrait plus grand aujourd'hui, elle se satisfait par des moyens personnels complètement et profondément changés.

Quoi qu'il en soit, par comparaison avec un passé aux solutions rudimentaires, la philosophie de la vie est tout autre si l'on considère une société où les oisifs et les rentiers constituaient une véritable classe sociale, comportant d'ailleurs tous les degrés, ou si l'on considère une société dans laquelle la préoccupation du gain et du profit directs est de plus en plus prépondérante. Devenant un facteur accessoire et surtout beaucoup trop lent d'accession aux biens enviables, l'enrichissement par l'épargne accumulée a perdu beaucoup de son prestige et surtout de son attrait.

En conséquence, il paraît indiscutable que la surtaxe personnelle progressive ajoute un facteur matériel de ralentissement et de limitation à l'effort d'enrichissement par l'épargne et par le placement déjà fortement compromis par les circonstances et les mœurs de la vie moderne, et, corrélativement, un facteur de découragement.

Toutefois, si l'objet de la saisine n'était caractérisé que par les raisons en quelque sorte négatives que nous venons d'exposer, l'amodiation de la surtaxe progressive paraîtrait à beaucoup de gens comme une médication assez superficielle. Mais il y a des raisons non seulement positives mais impératives à cette amodiation, et qui sont particulièrement valables pour la préparation de l'avenir économique et social.

D'une part, il convient de se demander si les charges financières qui pesaient sur la communauté économique par le fait de l'accumulation capitaliste n'ont pas été remplacées par des charges sociales encore plus lourdes, en grande partie déterminées par les misères résultant de l'inflation. Dès lors, s'agissant de la formation de l'épargne nouvelle en vue de l'investissement, il importe de chercher comment la prise en charge par l'économie de la rétribution de cette épargne s'intègre dans le système social. Autrement dit il faut admettre *in globo* qu'il existe des limites à la charge financière du capital, aussi bien qu'à la charge salariale correspondant aux coûts de production les plus favorables pour assurer un niveau optimum de consommation à tous les âges de la vie et dans tous les milieux.

D'autre part, dans le monde où nous vivons et pour tous les équilibres économiques et sociaux qu'il comporte, il convient que soit solidement accrochée dans l'esprit de la grande majorité des Français la nécessité d'une contention volontaire de la dépense en vue d'assurer par les placements de l'épargne les moyens d'existence lors du fléchissement de l'activité professionnelle. Cette discipline paraît méconnue aussi bien par ceux qui confondent les gains de spéculation (par exemple en Bourse) avec l'enrichissement progressif, que par ceux qui comptent sur les œuvres de la collectivité pour tenir lieu de l'ordre que chacun doit mettre dans sa vie. Mais alors, il devient évident que les prélèvements de la surtaxe progressive apportent une excuse et dans certains cas un motif plausible et suffisant à ces erreurs et qu'ils enfoncent l'individu dans des erreurs de plus en plus graves.

En matière d'épargne et de placement, il y a des impératifs démographiques autant qu'économiques concernant entre autres choses l'emploi, le dégagement des cadres et la longévité, qui doivent être substitués aux objectifs alléchants de l'épargne individuelle au XIXe siècle. Le moins qu'on puisse dire est que la fiscalité personnelle et progressive doit être adaptée à ces impératifs. Par là, on peut espérer arriver non seulement à satisfaire mieux, sinon complètement, les besoins de l'investissement, mais encore à trouver un équilibre satisfaisant entre les devoirs de la collectivité et les devoirs de l'individu.

C'est dans cet esprit, qui est le seul compatible avec les conceptions et les besoins fiscaux actuels, que votre commission des finances vous propose un projet d'avis auquel elle attache une grande valeur de principe.

2° Avis formulé par le Conseil économique au cours de sa séance du 26 mars 1957 sur l'étude des privilèges fiscaux susceptibles de susciter les placements de l'épargne.

Le Conseil économique,

Vu sa résolution en date du 12 février 1957 par laquelle il s'est saisi de l'étude des privilèges fiscaux susceptibles de susciter les placements de l'épargne;

Après avoir entendu le rapport présenté par M. J.-F. Compeyrot, au nom de sa commission des finances, du crédit et de la fiscalité;

Après avoir rejeté la prise en considération d'un contre-projet d'avis présenté par le groupe des travailleurs C. G. T. (1);

Considérant que les besoins de l'investissement exigeront, dans un avenir immédiat, un accroissement de l'épargne consacrée aux placements, supérieur à la progression des revenus;

Considérant que dès maintenant la formation de l'épargne des individus ou des groupes familiaux consacrée aux placements doit être considérée comme insuffisante pour les besoins d' investissement et que, par suite de cette insuffisance, des pratiques contestables ou malsaines de financement tendent à se développer aussi bien de la part de l'Etat que des entreprises privées;

Considérant que les emplois stériles des capitaux à raison essentiellement des craintes monétaires, peuvent trouver un motif subsidiaire dans la fiscalité et spécialement dans le prélèvement de la surtaxe progressive portant sur les résultats des emplois productifs;

1° *En ce qui concerne l'imposition du revenu épargné:*

Considérant que les allégements d'impôts sur les revenus de capitaux investis, en admettant même qu'ils soient de nature à attirer dans l'économie nationale des capitaux stériles existants, ne sont pas susceptibles de généralisation parce qu'ils soulèvent des objections du point de vue fiscal, économique et politique,

Considérant dès lors qu'il s'agit d'abord d'étudier à titre général des dispositions limitées qui pourraient favoriser la formation de l'épargne en s'appliquant à la fraction épargnée du revenu national annuel,

Considérant que la surtaxe progressive, sous réserve des abattements et ajustements par le moyen des quotients, exerce ses effets sans discrimination entre la partie du revenu destinée à la consommation et la partie qui serait susceptible d'être épargnée et placée,

et qu'ainsi d'une part, elle ampute au profit de l'Etat des ressources qui auraient pu former des capitaux au service de l'investissement privé, semi-public voire même public, et cela d'autant plus lourdement que les revenus sont plus importants,

et que, d'autre part, dans le champ de son application, la progressivité de l'impôt personnel s'exerce sur les produits des placements non seulement à raison de leur propre importance, mais en fonction de l'importance des revenus de toute autre origine,

Considérant qu'en fait les possibilités d'épargne en vue du placement résultent aujourd'hui des gains professionnels beaucoup plus que de l'accumulation capitaliste,

Considérant que c'est donc dans la plupart des cas la hiérarchie des gains professionnels, selon les aptitudes et suivant la réussite au long de la vie de chacun, qui détermine, compte tenu des charges de famille, la possibilité, l'importance et la destination ou l'affectation de l'épargne,

(1) La prise en considération de ce contreprojet d'avis a été repoussée par un vote au scrutin public par 101 voix contre 33 et 2 abstentions. (Voir résultat du scrutin en annexe, scrutin n° 1.) Voir le texte de ce contreprojet à la suite de l'avis.

Considérant que dans l'échelonnement des revenus modestes, les excédents disponibles sur la consommation sont déjà et devraient être encore davantage affectés à des systèmes de prévoyance obligatoires ou volontaires, ou placés auprès des caisses d'épargne, et que ce n'est qu'après ce placement prioritaire contribuant plus ou moins directement à l'investissement que devraient intervenir les véritables placements de l'épargne finançant directement les investissements économiques,

Considérant que s'agissant d'obtenir la masse des capitaux nécessaires à l'investissement rationnel, il y a lieu de considérer surtout les répercussions de la surtaxe progressive sur les revenus correspondant aux catégories sociales dont l'importance numérique et les modes d'existence facilitent la formation la plus certaine d'épargne (1),

Considérant que l'exonération judicieuse de surtaxe progressive en faveur de la partie du revenu global affectée au placement, serait de nature à promouvoir matériellement et psychologiquement l'accroissement de la formation de l'épargne en vue de l'investissement, voire subsidiairement la réintégration dans le circuit économique intérieur des capitaux stériles ou investis sans profit pour l'économie, cette réintégration n'impliquant aucune amnistie fiscale (2),

Considérant que cet avantage fiscal doit être personnel et accordé seulement, soit aux placements effectués auprès d'organismes intermédiaires entre l'épargne et l'investissement (Trésor public, sociétés d'investissement, sociétés de développement régional, compagnies d'assurances, etc.) soit à tout autre investissement reconnu d'intérêt général,

Considérant que cet avantage fiscal ne saurait être que forfaitaire selon une proportion variable du revenu global admise au bénéfice de la détaxe et selon un taux variable applicable au revenu sous bénéfice de détaxe.

2° *En ce qui concerne les exonérations des intérêts de rentes ou de fonds publics:*

Considérant que par les émissions de fonds publics nets de surtaxe progressive, l'Etat peut diriger le placement de ses emprunts dans le public, soit en vue de sa politique monétaire, soit pour toute autre raison économique,

Considérant que les fonds publics nets de surtaxe progressive constituent le placement de l'épargne tout naturellement indiqué pour former le complément de tous les systèmes de retraite,

Considérant que pour répondre à ces deux ordres de nécessité, l'émission des fonds publics nets de surtaxe progressive doit correspondre à une véritable politique rationnelle du marché des capitaux, et non devenir un expédient pour drainer l'épargne vers le Trésor au détriment du secteur économique privé,

(1) Un alinéa ainsi rédigé:

« Considérant que l'épargne en vue du placement direct au sein du groupe familial, lorsqu'elle devient accessible, implique des disciplines de consommation s'étendant à tous les membres de la famille et apporte une illustration complémentaire du rôle nécessaire du quotient familial »,

a été supprimé à la suite de l'adoption à main levée d'un amendement présenté par le groupe des associations familiales.

(2) Un amendement présenté par le groupe de l'artisanat, tendant à supprimer les mots: « cette réintégration n'impliquant aucune amnistie fiscale », a été repoussé au scrutin public par 89 voix contre 8 et 28 abstentions. (Voir le résultat du scrutin en annexe, scrutin n° 2).

Emet l'avis (1) :

1° *En ce qui concerne l'amodiation de la surtaxe progressive sur le revenu épargné :*

Que le régime d'exonération des primes d'assurances sur la vie, valable jusqu'au 31 décembre 1956, soit prorogé,

Que la détaxe de l'épargne en vue du placement ne doit pas être limitée aux fonds publics et doit faire l'objet d'une demande du contribuable annexée à sa déclaration annuelle de revenus en vue de l'assiette de la surtaxe progressive;

Que la détaxe ne soit accordée que sur justification de placements d'intérêt général dont il appartiendra à l'Etat d'assurer la consistance, notamment en fonds d'Etat, en titres de sociétés d'investissement, de sociétés de développement régional, ou tous certificats d'institutions analogues placées sous le contrôle de l'Etat et ayant pour objet des investissements d'intérêt général,

Que le contrôle s'exerce par la présentation des titres ou certificats en corrélation avec l'accroissement des revenus mobiliers déclarés, sauf justification de pertes ou de modification de la situation du capital correspondant au revenu mobilier au départ,

Que le désinvestissement ne soit admis qu'une fois et qu'il empêche le contribuable de demander ultérieurement le bénéfice de la détaxe sauf justification de cas de force majeure,

Que le montant du revenu admis au bénéfice de la détaxe soit fixé à un maximum en pourcentage du revenu global,

Que le montant de la détaxe soit fixé à un pourcentage minimum du montant du placement et qu'il puisse être relevé si le contribuable justifie d'un placement supérieur au revenu sous détaxe sans que la détaxe puisse dépasser le double de ce pourcentage;

2° *En ce qui concerne les exonérations des intérêts de rentes ou de fonds publics :*

Que les émissions de fonds publics nets de surtaxe progressive doivent tendre à l'abaissement du taux nominal d'intérêt,

Que les formules de ces émissions soient étudiées pour que les rentes et obligations de l'Etat tiennent toujours le pair ou à peu près.

(1) L'avis a été adopté au scrutin public par 92 voix contre 54 et 4 abstentions. Voir résultat du scrutin en annexe (scrutin n° 3).

[Suite du renvoi (1), page 424.]

Contreprojet d'avis présenté par le groupe des travailleurs C. G. T.

Le Conseil économique,

Considérant l'importance de l'accroissement et d'une judicieuse utilisation de l'épargne nationale du point de vue d'un financement non inflationniste des investissements productifs,

Considérant que l'accroissement de l'épargne est fonction de celui d'un certain nombre de facteurs positifs de l'économie, et notamment des salaires, de la production et des investissements productifs eux-mêmes, sous réserve qu'un tel développement s'inscrive dans une conjoncture de stabilité monétaire,

Considérant qu'une judicieuse utilisation de l'épargne nationale et la stabilité monétaire elle-même exigent la réduction du déficit des finances publiques et une politique financière et de crédit qui s'oppose à l'autofinancement et donne priorité aux émissions destinées à financer les investissements conformes à l'intérêt général,

Considérant que tout privilège fiscal est en principe et toutes choses égales d'ailleurs de nature à accroître le déficit des finances publiques,

Considérant en outre que la détaxation générale des investissements constitue un encouragement à l'autofinancement,

Considérant enfin que l'amodiation de la surtaxe progressive sur le revenu épargné et même les exonérations des intérêts de rentes ou de fonds publics sont de nature à aggraver l'inefficacité et l'injustice sociale du système fiscal actuellement en vigueur,

Et rappelant ses avis antérieurs sur les questions économiques et financières évoquées ci-dessus,

Emet l'avis :

Qu'il ne convient pas d'étendre, mais au contraire de restreindre les privilèges fiscaux soi-disant susceptibles de susciter les placements de l'épargne,

Et qu'il convient notamment de mettre fin à la détaxation générale des investissements, en n'admettant qu'une détaxation sélective des investissements et placements conformes à l'intérêt général.

ANNEXES

SCRUTIN N° 1

sur la prise en considération du contreprojet d'avis présenté par le groupe des travailleurs C. G. T.

Nombre de votants..... 136

Ont voté pour..... 33
Ont voté contre..... 101
Se sont abstenus..... 2

Le Conseil économique n'a pas adopté.

Ont voté pour (33).

Groupe de l'agriculture: MM. Carroué (C. G. T.), Haniquaut (C. F. T. C.).

Groupe de la pensée française. — MM. Dumontier, May, Philip.

Groupe des travailleurs:

C. F. T. C. — MM. Bouladoux, Braun, Cade, Espéret, Levard, Liénart, Mayoud, Paillieux, Reynaud, Mlle Tribolati, MM. Vandenbussche, Vansieleghem, Willame.

C. G. T. — MM. Bouchaud, Brard, Duret, Fürst, Mme Joannès, MM. Le Brun, Laudet, Leroy (André), Marion, Monjauvis, Marcel Paul, Racamond, Subreville.

Groupe de l'Union française. — MM. Djibo (C. G. T.), Rakotobé (C. F. T. C.).

Ont voté contre (101).

Groupe des activités diverses. — MM. Compeyrot, Montfajon, Ramarony.

Groupe de l'agriculture. — MM. d'Andlau, Barré, Bidau, Bohuon, Bonjean, Bouchard, Chatras, Chauvin, Chégut, Collet, Deleau (Jean), Desparats, du Douet de Graville, Ferré, Forget, Gauthier, Génin, Guellati, Guy-Charon, Hadengue, Havard, Lacaille, Lepicard, Lequertier, Milhau, Nové-Josserand, Prault, Robin, Rousse, Tardy, Uchard, Van Graefschepe.

Groupe de l'artisanat. — MM. Boulland, Canonville, Chopin, Dallant, Lecœur, Levieux, Ressicaud, Séné.

Groupe des associations familiales. — MM. Dary, Houist, Leroy (Louis), de Loynes, Mabit, Noddings, Mme Picard, M. Vinot.

Groupe des coopératives. — MM. Antoni, Benoist, de Laulanié, Harasse, Martin, Schatz, Viaux-Cambuzat.

Groupe des entreprises nationalisées. — MM. Bour, Ferlet, Lutfalla.

Groupe des entreprises privées:

Entreprises commerciales. — MM. Ansieau, Barlangue, Chauchard, Deleau (Gustave), Demmerlé, Goudaert, Laguionie, Lemaire-Audoire, Paquette, Stoll.

Entreprises industrielles. — MM. Auberger, Cagniard, Charvet, Defond, Desse, Dumont, Garnier, Gingembre, Kruger, Mayolle, Meunier, Pisson, Rogliano, Trocmé.

Groupe de la pensée française. — MM. Branger, Soula.

Groupe des sinistrés. — MM. Aroud, Barat.

Groupe des travailleurs:

C. G. C. — MM. Gondouin, Hervouet, Le Ferme, Malterre.

C. T. Intellectuels. — M. Wolff.

Groupe de l'Union française. — MM. Bernard, Bicheron (C. G. C.), Bouruet-Aubertot, Delavignette, Graëve, Jourdain, Poilay.

Se sont abstenus (2).

Groupe des coopératives. — M. Gaussel.

Groupe des entreprises nationalisées. — M. Verret.

SCRUTIN N° 2

sur l'amendement présenté par le groupe de l'artisanat tendant à supprimer les mots « cette réintégration n'impliquant aucune amnistie fiscale » (page 3, 3e alinéa).

Nombre de votants..... 125

Ont voté pour..... 8
Ont voté contre..... 89
Se sont abstenus..... 28

Le Conseil économique n'a pas adopté.

Ont voté pour (8).

Groupe de l'artisanat. — MM. Boulland, Canonville, Chopin, Dallant, Lecœur, Levieux, Ressicaud, Séné.

Ont voté contre (89).

Groupe des activités diverses. — M. Ramarony.

Groupe de l'agriculture. — MM. d'Andlau, Barré, Bidau, Bohuon, Bouchard, Carroué (C. G. T.), Chatras, Chauvin, Chégut, Collet, Deleau (Jean), Desbarats, du Douet de Graville, Ferré, Forget, Gauthier, Génin, Guellati, Guy-Charon, Hadengue, Haniquaut (C.F.T.C.), Havard, Lacaille, Lepicard, Lequertier, Milhau, Nové-Josserand, Prault, Robin, Rousse, Tardy, Uchard, van Graefschepe.

Groupe des coopératives. — MM. Antoni, Benoist, de Laulanié, Harasse, Gaussel, Martin, Schatz, Viaux-Cambuzat.

Groupe des entreprises nationalisées. — MM. Bour, Ferlet, Lutfalla, Verret.

Groupe de la pensée française. — MM. Branger, Dumontier, May, Soula.

Groupe des sinistrés. — MM. Aroud, Barat.

Groupe des travailleurs:

C. G. C. — MM. Gondouin, Hervouet, Le Ferme, Malterre.

C. F. T. C. — MM. Bouladoux, Braun, Cade, Espéret, Levard, Liénart, Mayoud, Paillieux, Reynaud, Mlle Tribolati, MM. Vandenbussche, Vansieleghem, Willame.

C. G. T. — MM. Bouchaud, Brard, Duret, Fürst, Mme Joannès, MM. Laudet, Le Brun, Leroy (André), Marion, Monjauvis, Marcel Paul, Racamond, Subreville.

C. T. intellectuels. — M. Wolff.

Groupe de l'Union française. — MM. Bicheron (C. G. C.), Delavignette, Djibo (C. G. T.), Graëve, Jourdain, Rakotobé (C. F. T. C.).

Se sont abstenus (28).

Groupe des activités diverses. — M. Montfajon.

Groupe des entreprises privées:

Entreprises commerciales. — MM. Ansieau, Barlangue, Chauchard, Deleau (Gustave), Demmerlé, Goudaert, Laguionie, Lemaire-Audoire, Paquette, Stoll.

Entreprises industrielles: MM. Auberger, Cagniard, Charvet, Defond, Desse, Dumont, Garnier, Gingembre, Kruger, Mayolle, Meunier, Pisson, Rogliano, Trocmé.

Groupe de l'Union française. — MM. Bernard, Bouruet-Aubertot, Poilay.

SCRUTIN N° 3

sur l'ensemble du projet d'avis.

Nombre des votants 150

Ont voté pour 92
Ont voté contre 54
Se sont abstenus 4

Le Conseil économique a adopté.

Ont voté pour: (92).

Groupe des activités diverses. — MM. Compeyrot, Montfajon, Ramarony.

Groupe de l'agriculture. — MM. d'Andlau, Barré, Bidau, Bohuon, Bonjean, Bouchard, Chatras, Chauvin, Chégut, Collet, Deleau (Jean), Desbarats, du Douet de Graville, Ferré, Forget, Gauthier, Génin, Guellati, Guy-Charon, Hadengue, Havard, Lacaille, Lepicard, Lequertier, Milhau, Nové-Josserand, Prault, Robin, Rousse, Tardy, Uchard, Van Graefschepe.

Groupe de l'artisanat. — MM. Boulland, Chopin, Dallant, Lecœur, Séné.

Groupe des coopératives. — MM. Antoni, Benoist, de Laulanié, Harassé, Gaussel, Martin, Schatz, Viaux-Cambuzat.

Groupe des entreprises nationalisées. — MM. Bour, Ferlet, Lutfalla, Verret.

Groupe des entreprises privées:

Entreprises commerciales. — MM. Ansieau, Barlangue, Chauchard, Deleau (Gustave), Demmerlé, Goudaert, Lagulonie, Lemaire-Audoire, Paquette, Stoll.

Entreprises industrielles. — MM. Auberger, Cagniard, Charvet, Defond, Desse, Dumont, Garnier, Gingembre, Kruger, Mayolle, Meunier, Pisson, Rogliano, Trocmé.

Groupe de la pensée française. — MM. Branger, Soula.

Groupe des sinistrés. — MM. Aroud, Barat.

Groupe des travailleurs:
C. G. C. — MM. Gondouin, Hervouet, Le Ferme, Malterre.
C. T. Intellectuels. — H. Wolff.

Groupe de l'Union française — MM. Bernard, Bicheron (C. G. C.), Bouruet-Aubertot, Delavignette, Graëve, Jourdain, Poilay.

Ont voté contre (54).

Groupe de l'agriculture. — MM. Blaise (F. O.), Carroué (C. G. T.), Haniquaut (C. F. T. C.).

Groupe de l'artisanat. — MM. Canonville Levieux, Ressicaud.

Groupe des associations familiales. — MM. Dary, Mabit, Noddings, Mme Picard, M. Vinot.

Groupe des travailleurs:

C. F. T. C. — MM. Bouladoux, Braun, Cade, Espéret, Levard, Lienart, Mayoud, Paillieux, Reynaud, Mlle Tribolati, MM. Vandenbussche, Vansieleghem, Willame.

C. G. T. — MM. Bouchaud, Brard, Duret, Fürst, Mme Joannès, M. Laudet, MM. Le Brun, Leroy (André), Marion, Monjauvis, Marcel Paul, Racamond, Subreville.

C. G. T.-F. O. — MM. Babau, Beyaert, Bomal, Bothereau, Charlot, Cucuel, Degris, Delamarre, Goudy, Lafond, Neumeyer, Peeters, Richard.

Groupe de l'Union française — MM. Djibo (C. G. T.), Monthé, N'Diaye (C. G. T.-F. O.), Rakotobe (C. F. T. C.).

Se sont abstenus: (4).

Groupe des associations familiales. — M. de Loynes.
Groupe de la pensée française. — MM. Dumontier, May, Philip.

Rectification de vote.

Scrutin n° 2.

M. Lecœur, porté comme ayant voté « pour », déclare avoir voulu « s'abstenir ».

Scrutin n° 3.

M. Houist, porté comme « n'ayant pas pris part », déclare avoir voulu voter « pour ».

PROJET DE LOI N° 256 MODIFIANT ET COMPLETANT LE TITRE IV DU REGISTRE DE COMMERCE DU LIVRE Ier DU CODE DE COMMERCE

(Question dont le Conseil économique s'est saisi lui-même en application de l'article 1er de la loi organique du 20 mars 1951 et de l'article 28 de son règlement intérieur.

1° Rapport présenté, au nom du Conseil économique, par M. Henry Le Ferme.

Le Conseil économique s'est saisi le 12 mars dernier du projet de loi n° 256, déposé au Conseil de la République, modifiant et complétant le titre IV du registre du commerce du livre Ier du code de commerce,

Le registre du commerce n'est pas une question nouvelle pour le Conseil économique, puisque celui-ci avait en 1949 procédé à l'étude d'un projet de loi sur « la réforme du registre du commerce ».

Cette réforme a été réalisée plus tard par un décret du 9 août 1953, pris en application de la loi du 11 juillet 1953 tendant au redressement économique et financier, et doit être complétée par le texte qui vous est soumis aujourd'hui.

Ce projet de loi avait attiré l'attention de la commission du commerce et de la distribution lors de l'étude qu'elle effectuait sur la concurrence déloyale; en effet, ce texte institue, en vue de la répression des infractions aux règles sur le registre du commerce, une procédure analogue à celle que préconisait la commission en matière de répression de la concurrence déloyale: il sanctionne pénalement le refus de déférer à une injonction du juge civil (1).

Il est d'ailleurs indéniable que l'intérêt de ce texte, dont le but primordial est d'assortir de sanctions le décret de 1953, est principalement juridique. La commission a cependant voulu l'étudier, considérant que les conséquences économiques de ce projet sont importantes puisque de ses dispositions dépendra la plus ou moins bonne application de la législation en matière de registre du commerce.

De plus, sans procéder de nouveau à une étude approfondie sur le registre du commerce, elle a jugé intéressant d'examiner rapidement les dispositions du décret de 1953 à l'occasion des quelques modifications qui sont proposées.

Précisons toutefois qu'il ne s'agit pas dans ce rapport de remettre en question la législation existante en matière de registre du commerce. La réforme de 1953 était nécessaire; elle avait été souhaitée par le Conseil économique, et il semble qu'elle doive donner de bons résultats.

I. — Législation actuelle sur le registre du commerce et rappel de l'avis émis par le Conseil économique en 1949.

Le registre du commerce avait été créé par la loi du 31 mars 1919.

Cette loi établissait que seraient assujetties au registre du commerce toutes les personnes physiques et morales ayant la qualité de commerçant. L'inscription était personnelle et faite sur simple déclaration, sans vérification.

La sanction du défaut d'inscription était très bénigne.

Le registre du commerce devait être tenu au greffe des tribunaux de commerce sous deux formes: un registre analytique contenant tous les renseignements fournis par les déclarants, et un registre chronologique selon l'ordre des inscriptions.

Un registre central était tenu à Paris par le service de la propriété industrielle.

Ce registre devait assurer la publicité des situations commerciales et consacrer en fait la qualité de commerçant au regard des autorités publiques, et ainsi accroître la sécurité des transactions commerciales.

Cependant, le fonctionnement du registre du commerce, tel qu'il résultait de la loi de 1919, a donné lieu à de nombreuses critiques.

Les commerçants assujettis reprochaient au registre du commerce de n'avoir qu'une valeur juridique et pratique insuffisante, l'inscription, accueillie par le greffier de façon automatique et sans aucune vérification, étant, en définitive, une « formalité vide de sens ».

Ils souhaitaient que les indications contenues dans ce registre puissent être considérées comme exactes et authentiques.

De plus, les renseignements portés au registre du commerce paraissaient très insuffisants et la tenue à jour du registre était trop peu rigoureuse.

Diverses propositions de réformes ont été élaborées, tant par les commerçants et industriels intéressés, que par l'administration.

Ces divers travaux ont abouti au projet de loi n° 4228 dont le Conseil économique s'est saisi et qu'il a approuvé en mars 1949.

Ce projet de loi modifiait la législation sur le registre du commerce, notamment sur les points suivants:

— la détermination des personnes assujetties était plus large: les artisans commerçants et les entreprises nationalisées notamment en faisaient partie;

— le délai pour l'inscription était porté à deux mois (au lieu d'un);

— le projet prévoyait, outre la mention de l'état civil et de la situation commerciale et juridique déjà exigées, celle des créations ou mutations de fonds, ainsi que le numéro d'identification attribué à l'entreprise par l'Institut national de la statistique (à indiquer également sur les papiers commerciaux). Enfin, il exigeait des pièces justificatives;

— en ce qui concerne la procédure de radiation, il prévoyait le même délai que pour l'inscription; il établissait en outre que le commerçant restait assujetti aux droits de la patente tant qu'il ne produisait pas le certificat de radiation. Enfin, l'immatriculation et la radiation d'office étaient possibles;

— les effets de l'inscription au registre du commerce constituaient une modification importante à la législation précédente. En plus de l'effet de publicité, qui jusqu'alors était le plus important, l'inscription au registre du commerce était une présomption juridique de commercialité. En outre était prévue l'inopposabilité aux tiers des mentions non inscrites, sauf preuve contraire. Le propriétaire du fonds mis en gérance libre était engagé jusqu'à sa radiation.

Enfin, ce projet proposait des sanctions judiciaires pour le défaut ou l'insuffisance d'inscription, le refus d'obtempérer à l'ordre d'immatriculation d'office et les fausses déclarations.

(1) L'avis sur le problème de la concurrence déloyale a été adopté le 12 février 1957 par le Conseil économique.

Le Conseil économique avait approuvé l'ensemble de ces propositions. Il demandait cependant certaines modifications, et notamment:

— que parmi les pièces justificatives à produire au moment de l'inscription soit exigée la production d'un extrait du casier judiciaire;

— que le délai pour s'inscrire soit de plus de deux mois et qu'un système d'inscription provisoire soit institué;

— que soit supprimée l'obligation de mentionner sur les papiers commerciaux, en plus du n° du registre du commerce, le n° d'identification attribué à l'entreprise par l'Institut national de la statistique;

— que, dans le cas de mise en gérance libre d'un fonds de commerce, le gérant seul soit inscrit, avec la mention: « mis en gérance libre » et mention du nom du propriétaire;

— que l'amende proposée pour le défaut d'indication du n° d'inscription au registre sur les papiers commerciaux ne soit appliquée qu'en cas d'omission volontaire.

Enfin, le Conseil souhaitait une amélioration sensible des conditions matérielles de tenue de ces registres.

Cette réforme du registre du commerce lui paraissait extrêmement souhaitable.

Elle fut réalisée par le décret du 9 août 1953 pris en application de la loi du 11 juillet 1953, tendant au redressement économique et financier.

Ce texte a repris la plupart des dispositions du projet de loi étudié en 1949 par le Conseil économique.

Comme ce projet de loi, il prévoit une plus large détermination des personnes assujetties au registre du commerce. Sur le plan de l'information, il impose, pour chaque immatriculation, des renseignements plus complets, dont le greffier vérifiera l'exactitude. De plus, est prévue l'inopposabilité aux tiers des mentions ne figurant pas au registre.

Il règle enfin les effets de l'inscription et de la radiation et du défaut d'inscription ou de radiation, en établissant une concordance absolue entre l'inscription au registre du commerce et l'exercice effectif d'une activité commerciale, notamment en subordonnant la radiation du rôle des patentes à la présentation d'un certificat de radiation du registre.

Enfin, ce texte prévoit une réimmatriculation générale des commerçants, dont les conditions ont été fixées par le décret du 12 novembre 1956.

Cependant, les pouvoirs donnés au Gouvernement par la loi du 11 juillet 1953 n'ont pas permis de prévoir par ce décret la répression des infractions. Les sanctions fixées par les articles 18 à 20 de la loi du 18 mars 1919 sont donc toujours en vigueur: or, elles sont très faibles et pratiquement inopérantes.

C'est pour combler cette lacune et compléter la réforme déjà réalisée qu'a été déposé le projet de loi n° 256.

II. — Le projet de loi n° 256.

Son objet principal est, rappelons-le, de compléter la législation sur le registre du commerce en fixant des sanctions. Mais, il propose également quelques modifications au décret de 1953, notamment en ce qui concerne les formalités d'inscription ou de radiation du registre du commerce.

1° *Répression des infractions en matière de registre du commerce.*

Elle est organisée par l'article 8 du projet de loi, qui porte création des articles 66, 67 et 69 du code de commerce laissés vacants par le décret de 1953. Ces nouveaux articles doivent remplacer les articles 18 à 20 de la loi de 1919 qui fixaient des sanctions peu élevées, prononcées en règle générale par le tribunal de commerce; les condamnations pénales n'étaient possibles que pour les cas d'indications incorrectes données de mauvaise foi.

Ces sanctions sont actuellement très insuffisantes, d'autant que la valeur juridique plus importante donnée au registre du commerce exige une stricte application de la législation.

Le projet de loi a donc pour but d'accentuer les peines et de les adapter aux dispositions nouvelles de la législation sur le registre du commerce, instituée par le décret du 9 août 1953:

L'article 58 du code de commerce établit une procédure d'injonction pour l'assujetti qui omet de requérir son immatriculation dans les délais ou qui y porte des mentions inexactes ou incomplètes. Le législateur a donc estimé qu'il n'était pas nécessaire d'appliquer des sanctions aux commerçants de bonne foi; par contre, lorsque l'assujetti n'a pas déféré à l'injonction qui lui a été faite, des poursuites correctionnelles sont prévues et peuvent entraîner une amende de 24.000 F à 1 million de francs et un emprisonnement de 1 à 6 mois, ou l'une de ces deux peines seulement. En outre, l'intéressé peut être privé du droit de vote et d'éligibilité aux élections des tribunaux de commerce, chambres de commerce et conseils de prud'hommes.

Les déclarations inexactes ou incomplètes données de mauvaise foi en vue d'une immatriculation ou d'une mention complémentaire ou rectificative sont sanctionnées d'une amende de 50.000 francs à 2 millions de francs et d'un emprisonnement de deux mois à un an ou de l'une de ces peines seulement.

Le tribunal correctionnel ordonne enfin que les mentions prévues par la loi soient portées au registre du commerce.

La commission a approuvé ces nouvelles dispositions.

L'article 68 est modifié de façon à étendre aux avoués les sanctions applicables aux officiers ministériels qui ne satisfont pas aux obligations qui leur sont imposées en matière de mention de jugements ou d'actes modifiant la situation du commerçant, et elle augmente le taux des sanctions.

La commission n'a pas formulé d'observations sur le texte nouveau de l'article 68.

L'article 69 reprend les dispositions de la loi du 1er juin 1923 rendant obligatoire sur tous les papiers de commerce des commerçants l'indication de leur immatriculation au registre du commerce, et prévoit des amendes pour les contrevenants à ces dispositions.

A ce sujet, le Conseil économique avait demandé dans son avis de mars 1949 que les amendes prévues par le projet de loi n° 4228 ne soient appliquées qu'aux cas d'omissions volontaires: un simple oubli, qui peut d'ailleurs ne pas être imputable au commerçant lui-même, ne lui paraissait pas mériter une peine très importante.

La commission maintient cette opinion, et estime que seule l'omission volontaire doit être sanctionnée sévèrement.

Mais elle estime que l'amende proposée (de 12.000 à 24.000 francs) n'est pas très élevée (beaucoup moins en valeur réelle que celle de 10 à 20.000 francs proposée en 1948) et n'a pas jugé utile en conséquence de maintenir la condition de mauvaise foi, souvent difficile à déceler, qui avait été souhaitée par le Conseil économique en 1949.

Par contre, dans un but de sécurité des relations commerciales, elle s'est demandé s'il ne serait pas souhaitable que les papiers qui ne comportent pas les mentions exigées soient saisis.

2° *Autres dispositions du projet de loi.*

La principale de ces dispositions concerne les formalités d'inscription au registre du commerce des personnes morales et les formalités de leur radiation.

Aux termes de l'article 51 du code de commerce, « qu'il s'agisse d'une personne physique ou morale, l'inscription doit être demandée dans les deux mois de la date à partir de laquelle l'assujetti a commencé à exercer effectivement son activité commerciale dans le ressort ». Et l'article 57 ajoute que « toute personne inscrite au registre, qui cesse... d'exercer l'activité qui a donné lieu à son immatriculation doit, dans les deux mois de cette cessation, demander la radiation de son immatriculation ».

Le projet de loi dans ses articles 2 et 4 conserve cette règle pour les personnes physiques, mais il prévoit que l'immatriculation doit être demandée par toute personne morale « commerciale par sa forme ou dont l'objet est commercial... dans les deux mois de *sa constitution* ». Il modifie également l'article 57 en établissant que la radiation doit être demandée par les personnes morales « dans les deux mois de la clôture des opérations de liquidation ».

La direction du commerce intérieur au secrétariat d'Etat à l'industrie et au commerce, consultée sur les raisons de cette modification, a indiqué les inconvénients, qui se sont révélés depuis 1953, de n'exiger des personnes morales leur inscription que dans les deux mois du commencement de l'exercice effectif de leur activité:

« Certaines sociétés commerciales (personnes morales) déposaient leurs statuts au greffe du tribunal de commerce, conformément à la loi, mais ne se faisaient inscrire au registre du commerce que plus tard ou omettaient même cette formalité sous prétexte qu'elles n'avaient pas d'activité effective. Or, d'après la jurisprudence, les actes faits par une société lors-

qu'elle est commerciale par sa forme, sont des actes de commerce même si son objet est civil. Tels sont aussi les actes faits par une société dont l'objet est commercial lorsque ces actes ont pour but de la mettre en mesure de remplir son objet: location de bureau, engagement de personnel, achat de matériel, ouverture de compte en banque, etc... »

Aussi a-t-il paru nécessaire pour la garantie des tiers d'exiger l'inscription des personnes morales dans un délai de deux mois après leur constitution.

En ce qui concerne la radiation du registre du commerce, il arrive que certaines sociétés, bien que cessant leur activité, continuent cependant d'exister et les actes faits pour leur liquidation sont encore des actes de commerce. Pour la garantie des tiers, il importait donc qu'elles restent inscrites au registre du commerce jusqu'à la clôture des opérations de liquidation.

La commission a entièrement approuvé ce point de vue.

Elle a cependant observé que la rédaction proposée de l'article 57 du code de commerce ne reprend pas le deuxième paragraphe de l'article 57 actuel aux termes duquel l'assujetti ne peut être rayé des rôles des contributions directes afférentes à l'activité pour laquelle il était immatriculé, « qu'en justifiant au préalable, dans les conditions prévues au code général des impôts, de l'exécution des formalités de radiation de son immatriculation au registre du commerce ».

Elle a estimé que cette lacune était regrettable et que cette disposition devait être inscrite parmi les dispositions relatives au registre du commerce, même si elle est reprise dans le code général des impôts.

Le cas des personnes morales, en ce qui concerne la radiation du rôle des contributions, devrait également être mentionné et faire l'objet d'une disposition particulière. Il est d'ailleurs prévu dans l'article 1493 *bis* (décrets du 18 et du 20 mai 1955) du code général des impôts « que pour les sociétés en liquidation, le certificat de radiation est remplacé par une copie du registre du commerce délivrée par le greffier et portant la mention de mise en liquidation ».

L'article 6 du projet de loi précise les conditions dans lesquelles le commerçant peut opposer aux tiers la cessation de son activité commerciale.

L'article 7 comble une lacune de l'article 64 du code de commerce qui ne prévoyait pas le cas de révocation de l'autorisation donnée à un mineur d'exercer le commerce, alors qu'une telle décision doit être portée à la connaissance des tiers au même titre que la révocation de l'émancipation.

L'article 8 dans sa première partie modifie en outre l'article 65. Les rédacteurs du projet ont exposé qu'il était apparu inopportun de maintenir la possibilité pour toute personne y ayant intérêt de requérir certaines mentions au registre du commerce. Cette mesure était au surplus pratiquement inopérante, les intéressés ne pouvant la plupart du temps apporter les pièces justificatives correspondantes.

Toutes ces dispositions ont recueilli l'approbation de la commission.

La commission du commerce et de la distribution estime donc que ce projet de loi complète et modifie de façon très opportune le décret de 1953 sur le registre du commerce, et sous réserve de l'observation formulée sur l'article 57 nouveau, elle lui a donné son accord.

2° Avis formulé par le Conseil économique au cours de sa séance du 25 mars 1957 sur le projet de loi n° 256 modifiant et complétant le titre IV « du registre du commerce » du titre Ier du code de commerce.

Le Conseil économique,

Vu sa résolution du 13 mars 1957 par laquelle il s'est saisi du projet de loi n° 256 modifiant et complétant le titre IV « du registre du commerce » du livre Ier du code de commerce,

Après avoir entendu le rapport présenté au nom de la commission du commerce et de la distribution par M. H. Le Ferme,

1. Rappelant son avis du 10 mars 1949 sur le projet de loi portant réforme du registre du commerce,

Rappelant que cet avis approuvait le principe de la réforme, en vue notamment de permettre que le registre du commerce remplisse mieux le rôle pour lequel il avait été créé, qu'il soit effectivement un instrument de publicité et un moyen de constater l'existence des commerçants et des sociétés commerciales et que, par là même, il renforce les garanties de loyauté dans les activités commerciales;

2. Considérant que la réforme effectuée par le décret du 9 août 1953, pris en application de la loi du 11 juillet 1953, a repris dans leur ensemble les principales dispositions du projet de loi approuvé par le Conseil économique en 1949, mais que cette réforme est incomplète puisque des sanctions appropriées et suffisantes n'y sont pas prévues;

3. Considérant que le rôle plus important attribué au registre du commerce exige une stricte application de la loi, et que celle-ci ne saurait être obtenue sans un système de répression efficace;

4 .Considérant que les sanctions pour le défaut d'application des formalités relatives au registre du commerce doivent être d'autant plus sévères que la mauvaise foi est reconnue et que des peines correctionnelles doivent pouvoir être appliquées lorsque l'assujetti n'a pas déféré à une injonction du juge commercial;

5. Considérant par ailleurs que certaines dispositions du décret du 9 août 1953 pourraient être modifiées en vue, notamment, d'une information plus exacte des tiers;

6. Considérant que les dispositions du projet de loi n° 256 combleraient de façon satisfaisante les lacunes du décret de 1953,

Emet l'avis (1):

Qu'il y a lieu d'adopter le projet de loi n° 256 modifiant et complétant le titre IV « du registre du commerce » du livre Ier du code de commerce,

Et demande:

Que l'article 5 7du nouveau code de commerce (prévu à l'article 4 du projet de loi) mentionne l'obligation, pour toute personne inscrite au registre du commerce, de justifier de sa radiation du registre du commerce pour pouvoir être affranchie de la contribution des patentes.

(1) Le vote a été acquis au scrutin public à l'unanimité des 148 votants.

ANNEXE

SCRUTIN

Sur le projet d'avis présenté par M. Le Ferme sur le projet de loi n° 256 modifiant et complétant le titre IV « Du registre du commerce » du livre 1er du Code de commerce.

Nombre de votants..... 148

Ont voté pour..... 148

Le Conseil économique a adopté.

Ont voté pour (148).

Groupe des activités diverses. — MM. Compeyrot, Montfajon.

Groupe de l'agriculture. — MM. d'Andlau, Barré, Bidau, Bohuon, Blaise (F. O.), Bonjean, Bouchard, Carroué (C. G. T.), Chatras, Chauvin, Chégut, Collet, Deleau (Jean), Desbarats, du Douet de Gravile, Ferré, Forget, Gauthier, Génin, Guellali, Guy-Charon, Hadengue, Haniquaut (C. F. T. C.), Havard, Lacaille, Lepicard, Lequertier, Milhau, Nové-Josserand, Prault, Robin, Rousse, Tardy, Uchard, Van Graefschepe.

Groupe de l'artisanat. — MM. Boulland, Canonville, Chopin, Dallant, Lecœur, Levieux, Ressicaud, Séné.

Groupe des associations familiales. — MM. Dary, Houist, Leroy (Louis), de Loynes, Mabit, Noddings, Mme Picard, M. Vinot.

Groupe des coopératives. — MM. Antoni, Benoist, de Laulanié, Harasse, Gaussel, Martin, Schatz Viaux-Cambuzat.

Groupe des entreprises nationalisées. — MM. Bour, Ferlet, Lutfalla, Verret.

Groupe des entreprises privées:

Entreprises commerciales. — MM. Ansieau, Barlangue, Chauchard, Deleau (Gustave), Demmerlé, Goudaert, Laguionie, Lemaire-Audoire, Paquette, Stoll.

Entreprises industrielles: MM. Auberger, Cagniard, Chervet, Defond, Desse, Dumont, Garnier, Gingembre, Kruger, Mayolle, Meunier, Pisson, Rogliano, Trocmé.

Groupe de la pensée française. — MM. Dumontier, May, Philip, Soula.

Groupe des sinistrés. — MM. Aroud, Barat.

Groupe des travailleurs:

C. G. C. — MM. Gondouin, Hervouet, Le Ferme, Malterre.

C. F. T. C. — MM. Bouladoux, Braun, Cade, Espéret, Levard, Liénart, Mayoud, Paillieux, Reynaud, Mlle Tribolati, MM. Vandenbussche, Vansieleghem, Willame.

C. G. T. — MM. Bouchaud, Brard, Duret, Furst, Mme Joannès, MM. Laudet, Le Brun, Leroy (André), Marion, Monjauvis, Marcel Paul, Racamond, Subreville.

C. G. T.-F. O. — MM. Babau, Beyaert, Bomal, Bothereau, Chariot, Cucuel, Degris, Delamarre, Goudy, Lafond, Neumeyer, Peeters, Richard.

C. T. intellectuels. — M. Wolff.

Groupe de l'Union française. — MM. Bernard, Bicheron (C. G. C.), Bouruet-Aubertot, Djibo (C. G. T.), Graëve, Jourdain, N'Diaye (C. G. T.-F. O.), Poilay, Rakotobé (C. F. T. C.).

Rectificatif de vote.

MM. Roger Millot et Tisserand (groupe des classes moyennes), portés comme « n'ayant pas voté », déclarent avoir voulu voter « pour ».

Paris. — Imprimerie des Journaux officiels, 31, quai Voltaire.